

APLINKOSAUGA:
ŠIUOLAIKINIO VALDYMO IŠŠŪKIAI

PRANAS MIERAUSKAS

APLINKOSAUGA:
ŠIUOLAIKINIO VALDYMO IŠŠŪKIAI

Vadovėlis



Vilnius, 2017

Recenzavo:

Doc. dr. GYTAUTAS IGNATAVIČIUS
Vilniaus universiteto Gyvybės mokslų centro
Biomokslų institutas

Prof. habil. dr. VYGANDAS PAULIKAS
Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto
Politikos mokslų institutas

Rekomendavo spausdinti:

Mykolo Romerio universiteto Mokslinių ir mokomųjų leidinių aprobavimo leidybai komisija
2016 m. liepos 11 d. (posėdžio protokolo Nr. 2L-11)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Studijų programų komitetas
2016 m. birželio 28 d. (susirinkimo protokolo Nr. 10-290)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto taryba
2016 m. birželio 27 d. (nutarimo Nr. 1PV-43)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo institutas
2016 m. birželio 13 d. (susirinkimo protokolo Nr. 1VAI-9)

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama
Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos
Nacionalinės bibliografijos duomenų banke (NBDB).

© Pranas Mierauskas, 2017

© Mykolo Romerio universitetas, 2017

© Jūratė Juozėnienė, viršelio dailininkė, 2017

© VĮ Registrų centras, 2017

ISBN 978-9955-30-240-7 (internete)

ISBN 978-9955-30-241-4 (spausdintas)

TURINYS

IŽANGA.....	9
1. APLINKOS VALDYMO APIBŪDINIMAS	11
1.1. Aplinkos sąvokų interpretacijos	13
1.2. Aplinkos apsaugos, tvarkymo ir valdymo sąsajos	20
1.2.1. Trumpa valdymo sampratos apžvalga	20
1.2.2. Aplinka – apsauga, tvarkymas ar valdymas?	21
1.3. Darnus vystymasis aplinkos valdymo srityje.....	31
1.3.1. Darnaus vystymosi apibūdinimas	31
1.3.2. Svarbiausi žingsniai, turėję įtakos aplinkos valdymui	36
1.4. Aplinkos politikos įtaka valdymui.....	47
1.5. Suinteresuotųjų asmenų įtaka aplinkos valdymui	54
1.6. Valdymo proceso analizė ir vertinimas.....	63
1.6.1. Aplinkos valdymo vertinimas ir auditas.....	63
1.6.2. Valdymo kokybės užtikrinimas	65
Apibendrinimas	68
Žinių įtvirtinimo klausimai	70
Rekomenduojama papildoma literatūra	71
2. APLINKOS APSAUGOS VALDYMO LYGMENYS	73
2.1. Globalus aplinkos apsaugos valdymas	75
2.1.1. Globalaus aplinkos apsaugos valdymo samprata ir principai	75
2.1.2. Tarptautiniai susitarimai ir jų svarba aplinkos valdymui.....	81
2.1.3. Globalaus aplinkos apsaugos valdymo mechanizmai	85
2.2. Europos Sąjungos aplinkos apsaugos valdymas	97
2.2.1. Europos Sąjungos kūrimosi procesas	97
2.2.2. Europos Sąjungos aplinkos politikos ir darnaus vystymosi prioritetai.....	99
2.2.3. Svarbiausios Europos Sąjungos institucijos ir jų funkcijos ...	103
2.2.4. Europos Bendrijų teisės aktų apibūdinimas.....	108
2.3. Nacionalinis valdymo lygmuo	110

2.3.1. <i>Trumpa nacionalinių aplinkos apsaugos valdymo sistemų apžvalga</i>	110
2.3.2. <i>Lietuvos aplinkosaugos valdymo apibūdinimas</i>	113
2.3.2.1. Lietuvos aplinkos politikos ypatybės	113
2.3.2.2. Lietuvos aplinkosaugos valdymo transformacijos.....	116
2.4. Aplinkos valdymas vietos lygmeniu: aplinkos apsaugos vadybos sistemų taikymas	129
Apibendrinimas	137
Žinių įtvirtinimo klausimai	144
Rekomenduojama papildoma literatūra	144
3. FINANSINIAI APLINKOSAUGOS INVESTICIJŲ IR PARAMOS MECHANIZMAI	145
3.1. Globalios aplinkosaugos investicijos ir parama	147
3.2. Europos Sąjungos finansinių mechanizmų apžvalga.....	154
3.3. Europos Sąjungos aplinkosaugos investicijų prioritetai	164
3.4. Europos Sąjungos fondų investicijų administravimas	177
3.5. Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansiniai mechanizmai	180
3.6. Lietuvos aplinkosaugos investicijos ir jų administravimas.....	182
3.6.1. <i>Investicijų ir paramos apžvalga</i>	182
3.6.2. <i>Valstybės biudžeto aplinkosaugos investicijų administravimas</i>	184
3.6.3. <i>Aplinkos apsaugos rėmimo programų administravimas</i>	188
Apibendrinimas	189
Žinių įtvirtinimo klausimai	194
Rekomenduojama papildoma literatūra	194
4. APLINKOS VALDYMAS ATSKIRIAIS SEKTORIAIS.....	195
4.1. Ūkio sektorių poveikio aplinkos apsaugai ypatybės	197
4.2. Teritorijų planavimas ir aplinkos valdymas	198
4.3. Trumpa teritorijų planavimo proceso apžvalga.....	202
4.4. Teritorijų planavimo įtaka aplinkos valdymui	204
4.5. Integruotas vandenų valdymas.....	208
4.6. Poveikio aplinkai vertinimas.....	217

4.7. Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas	227
4.7.1. <i>Strateginio pasekmių aplinkai vertinimo apibūdinimas</i>	227
4.7.2. <i>Strateginių dokumentų analizės svarba vertinimo procesui</i> ..	233
4.8. Rizikos aplinkai valdymas.....	240
Apibendrinimas	242
Žinių įtvirtinimo klausimai	245
Rekomenduojama papildoma literatūra	245
5. SAUGOMOS TERITORIJOS: SAMPRATA, APSAUGA, VALDYMAS	247
5.1. Globali saugomų teritorijų samprata.....	249
5.2. Saugomų teritorijų steigimas.....	255
5.3. Tarptautinės saugomų teritorijų kategorijos.....	263
5.4. Kiti tarptautinių saugomų teritorijų tipai.....	269
5.4.1. <i>Tarptautiniais susitarimais įsteigtų ar pripažintų saugomų teritorijų tipai</i>	270
5.4.2. <i>Biosferos rezervatai</i>	272
5.5. Ekologiniai tinklai ir jų įtaka saugomų teritorijų sistemai	274
5.5.1. <i>Visos Europos ekologinis tinklas</i>	274
5.5.2. <i>Ekologinių tinklų struktūra</i>	276
5.6. Europos Bendrijų ekologinis tinklas „Natura 2000“	279
5.7. Lietuvos saugomų teritorijų sistema	284
5.7.1. <i>Lietuvos saugomų teritorijų raidos požymiai</i>	284
5.7.2. <i>Šiuolaikinė saugomų teritorijų sistema</i>	287
5.8. Saugomų teritorijų valdymo apibūdinimas	298
5.8.1. <i>Saugomų teritorijų valdymo ypatybės</i>	298
5.8.2. <i>Valdymo tipai</i>	302
5.9. Saugomų teritorijų valdymo planavimas, procesas ir efektyvumo vertinimas	303
Apibendrinimas	307
Žinių įtvirtinimo klausimai	309
Rekomenduojama papildoma literatūra	309
6. EKOSISTEMŲ VALDYMAS	311
6.1. Ekosistemų valdymo samprata ir principai	313
6.2. Ekosistemų valdymo planavimas.....	323
6.3. Ekosistemų paslaugų valdymas	324

6.3.1. <i>Ekosistemų paslaugų samprata</i>	324
6.3.2. <i>Ekosistemų paslaugų apibūdinimas valdymo proceso metu</i> ..	329
Apibendrinimas	332
Žinių įtvirtinimo klausimai	335
Rekomenduojama papildoma literatūra	335
Literatūra	337

Šiuo metu niekam nekelia abejonių būtinybė išsaugoti aplinką. Tam tikslui yra taikomi įvairūs šiuolaikinio aplinkos valdymo, arba aplinkosaugos, principai ir priemonės. Aplinkos valdymas yra tiesiogiai susijęs su klimato kaitos valdymu ir darniąja plėtra. Šios problemos yra labai svarbios šiuolaikiniame nuolat kintančiame pasaulyje. Neatsitiktinai pastaraisiais dešimtmečiais per pasaulio lyderių viršūnių susitikimus šioms problemoms skiriama vis daugiau dėmesio, pasirašoma įvairių naujų tarptautinių susitarimų. Visuotinai pripažįstama, kad pasaulio ekonomikos plėtra, tiesioginis ar netiesioginis žmogaus veiklos rūšių poveikis daro didelę įtaką ir globaliems, ir regionų aplinkos procesams, dėl to juos reikėtų valdyti mokslškai ir empiriškai pagrįstais metodais bei priemonėmis. Norint įsitikinti, ar pasirenkami teisingi procesai ir metodai, pirmiausia reikėtų išsiaiškinti, kas yra valdymo objektas ir kokios jo supratimo ribos.

Aplinka dažniausiai suvokiama skirtingomis prasmėmis. Plačiąja prasme ši sąvoka apima ne tik biosferos komponentus, bet ir socialinę, ekonominę, kultūrinę, dvasinę ir kitas žmogaus veiklos sritis. Aplinkos apsaugos sričių atstovai aplinką apibūdina siauriau, jie nekreipia dėmesio į visą žmogų supančią sferą. Socialinių ir humanitarinių mokslų specialistai aplinką vertina labai plačiai, atsižvelgdami ne tik į minėtasias sritis, bet ir visuomeninius žmonių santykius. Aplinkos apsaugos srityje dažniausiai yra vartojami terminai „aplinka“ ir „gamta“ bei aptariami su tuo susiję procesai. Ar šios sąvokos skiriasi, ar jas galima sutapatinti? Būtina pabrėžti, kad lietuvių kalboje yra vartojamos ir aplinkos politikos ar valdymo, ir aplinkosaugos politikos ar valdymo sąvokos. Neretai minėtieji terminai yra tapatinami, tad abu galimi vartoti, bet būtina juos išsamiai apibūdinti ir paaiškinti.

Šiame vadovėlyje nagrinėjama aplinkos valdymo, arba aplinkosaugos, samprata, aptariami svarbiausi valdymo principai, jų ryšys su naujuoju viešuoju valdymu, aplinkos politikos svarba valdymui. Aplinkos politika, tarptautinė teisė ir strateginiai dokumentai lemia ne tik pasaulio, bet ir regionų aplinkosaugos tendencijas. Be to, čia parodomi aplinkos, gamtos apsaugos, jos tvarkymo ir valdymo skirčiai. Tai ypač aktualu, nes lietuviškose publikacijose šios sąvokos aiškinamos gana skirtingai.

Vadovėlyje pateikiamas šiuolaikiškas požiūris į aplinkos valdymą skirtingais – globaliuoju, Europos ir Lietuvos – lygmenimis. Be to, yra aptariamos aplinkos valdymo istorinės transformacijos, nes toks požiūris padeda geriau suprasti įvairius šiuolaikinio valdymo aspektus. Nuosekliai analizuojami globaliosios aplinkos valdymo mechanizmai, daug dėmesio skiriama tarptautinei aplinkos politikai, susitarimams ir institucijoms, kurios lemia pasaulines valdymo tendencijas, pateikiamos pasaulio bei Europos Sąjungos aplinkos valdymo sąsajos ir aptariami jų atspindžiai Lietuvoje. Aplinkosaugos investicijos daro didelę įtaką užtikrinant tinkamą aplinkos valdymą, dėl to šiam aspektui skiriama nemažai dėmesio.

Knygą sudaro šeši apibendrinamieji skyriai: aplinkos valdymo apibūdinimas, aplinkos apsaugos valdymo lygmenys, finansiniai aplinkosaugos investicijų ir paramos mechanizmai, aplinkos valdymas atskirais sektoriais, saugomos teritorijos: samprata, apsauga ir valdymas, ekosistemų valdymas.

Šio vadovėlio tikslas – supažindinti su aplinkos valdymo samprata, bendraisiais valdymo principais ir pačiu procesu. Čia nesiekta pateikti visų aplinkos valdymo problemų sprendimų ir išnagrinėti visus atskirų aplinkos sektorių valdymo aspektus. Šioms problemoms išsamiai aptarti prireiktų didesnės apimties studijos. Be to, anksčiau parengtuose vadovėliuose jau buvo nagrinėjama atskirų aplinkos sektorių politika ir valdymas. Šioje knygoje pateikiama svarbiausia informacija, reikalinga norint suprasti aplinkos valdymo pagrindus, todėl ją galima laikyti įvadu į aplinkos valdymą. Vadovėlis yra skirtas universitetinių magistro ar bakalauro studijų bei kolegijų, visų pirma – aplinkos valdymo (įskaitant politiką), administravimo ir vadybos studijų programų studentams. Juo, be abejonės, galės naudotis aplinkosaugos, aplinkotvarkos, aplinkotyros, ekologijos, aplinkos inžinerijos, turizmo, paveldo, viešosios politikos, viešojo administravimo, vadybos ir kitų studijų programų studentai. Knyga turėtų būti naudinga ir aplinkosaugos specialistams, mokytojams, gamtininkams bei visiems tiems, kurie domisi aplinka ir jos išsaugojimu.

Autorius dėkoja Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto ir Aplinkos valdymo laboratorijos kolegoms už paramą rengiant šį vadovėlį ir visiems padėjusiems jį išleisti, o recenzentams prof. habil. dr. Vygandui Paulikui ir doc. dr. Gytautui Ignatavičiui – už vertingas dalykines pastabas.

I SKYRIUS

APLINKOS VALDymo APIBŪDINIMAS

I SKYRIAUS TURINYS

1.1. Aplinkos sąvokų interpretacijos.....	13
1.2. Aplinkos apsaugos, tvarkymo ir valdymo sąsajos	20
1.2.1. Trumpa valdymo sampratos apžvalga.....	20
1.2.2. Aplinka – apsauga, tvarkymas ar valdymas?.....	21
1.3. Darnus vystymasis aplinkos valdymo srityje	31
1.3.1. Darnaus vystymosi apibūdinimas.....	31
1.3.2. Svarbiausi žingsniai, turėję įtakos aplinkos valdymui.....	36
1.4. Aplinkos politikos įtaka valdymui.....	47
1.5. Suinteresuotųjų asmenų įtaka aplinkos valdymui	54
1.6. Valdymo proceso analizė ir vertinimas	63
1.6.1. Aplinkos valdymo vertinimas ir auditas	63
1.6.2. Valdymo kokybės užtikrinimas	65
Apibendrinimas.....	68
Žinių įtvirtinimo klausimai.....	70
Rekomenduojama papildoma literatūra.....	71

1.1. APLINKOS SĄVOKŲ INTERPRETACIJOS

Sunku būtų apibūdinti aplinkos valdymą neišsiaiškinus pačios aplinkos sąvokos. Tik apibūdinus aplinkos sąvoką galima nustatyti šio vadovėlio apimtį. Dėl to šioje knygoje aptariama ir apibūdinama, kas yra aplinka. Ir tarptautiniuose ar nacionaliniuose teisės dokumentuose, ir mokslo publikacijose bei visuomenėje aplinka yra labai plačiai ir skirtingai suprantama. Atsižvelgiant į aplinkos sąvokos supratimą, galima apibūdinti jos apsaugos procesą (aplinkosaugą) ir valdymą. Įvairiuose šaltiniuose aplinkos sąvokos išaiškinimas gali būti skirtingas, tačiau principiniai aspektai yra panašūs. Vieni autoriai aplinką vertina kaip gyvųjų ir negyvųjų biosferos komponentų dalis, kiti – kaip žmogų supančią erdvę. Pirmuoju atveju žmogus, kurį supa ir gyvoji, ir negyvoji aplinka, yra tolygus visiems aplinkos komponentams, o antruoju – svarbiausiems aplinkos komponentams ir socialinei, kultūrinei bei kitoms sritims. Dar daugiau neaiškumų kyla, kai yra vartojami ir aplinkos, ir gamtos terminai. Kai kurie autoriai ar organizacijos aplinkos ir gamtos terminus išskiria kaip atskirus, kiti juos sutapatina.

Vadinasi, pirmiausia būtų tikslinga aptarti ir apibūdinti, kas yra „aplinka“, o kas – „gamta“. Tarpukario Lietuvoje paprastai buvo vartojamas gamtos ir jos apsaugos terminas. Pokariu, ypač priėmus Gamtos apsaugos įstatymą (1959 m.), irgi vyravo gamtos ir jos apsaugos terminai. Matyt, tuo remdamiesi daugelis autorių, norėdami pabrėžti gyvosios aplinkos komponentų ir jos išteklių išsaugojimą bei racionalų naudojimą, žmogaus poveikio gamtos komponentams mažinimą, taikė gamtos apsaugos terminą (*Pakalnis*, 1980; *Šapokienė*, 1976). Tuo laikotarpiu aplinkos taršos problemos dėl įvairių priežasčių (taip pat ir politinių) nebuvo keliamos, apie jas užsimenama tik 1988 m. mokslo publikacijose (*Gajauskaitė*, 1988). Aplinkos ir jos apsaugos terminai dažniau pradėti vartoti atkūrus nepriklausomybę, ypač įsteigus Aplinkos apsaugos departamentą ir kiek vėliau priėmus Aplinkos apsaugos įstatymą (1992 m.). Be to, pasikeitė požiūris ir į aplinkos supratimą, o jos apsauga buvo suprantama plačiau ir kompleksiau. Galbūt dėl to dauguma autorių pradėjo plačiai taikyti aplinkos (aplinkos apsaugos) terminą, o gamtos ir jos apsaugos sąvoką imta vartoti rečiau.

Aplinkos ir gamtos sampratas ėmėsi aiškinti ir kai kurie aplinkosaugos, aplinkotyros ir kitų sričių mokslininkai. K. Šešelgis (1991 m.) mėgino palyginti aplinkos, gamtos ir jų apsaugos sąsajas. Anot šio specialisto, abu šie terminai yra skirtingi. Aplinka apima gyvenamąją, gamtinę, technologinę ir kt. aplinkas, o aplinkos apsauga bendrąja prasme yra priemonių sistema, kuria siekiama užtikrinti apsaugą ir jų optimizavimą. Anot šio autoriaus, gamtos apsauga yra siauresnė sąvoka ir apsiriboja žmogaus ir gamtinės aplinkos apsauga bei jos optimizavimu, ir tai yra priemonių sistema, užtikrinanti žmonių veiklos rūšių sąveikos su gamtine aplinka palaikymą. P. Baltrėnas ir kt. (1996 m.) irgi išskiria šiuos du terminus. Gamtos apsauga apima siauresnius aspektus nei aplinkos apsauga, t. y. gamtinės aplinkos išsaugojimą. Ekologijos terminų aiškinamajame žodyne (*Paulauskas ir kt.*, 2008) aplinka apibūdinama kaip negyvųjų ir gyvųjų komponentų bei jų santykių visuma, o aplinkos apsauga – teisinių, technologinių, techninių, biologinių ir kitų priemonių sistema, padedanti derinti gamtos išteklių naudojimą su gyvųjų organizmų ir žmogaus aplinkos saugojimu. Anot šio žodyno autorių, terminas „gamta“ apima visą įvairiausių pavidalų egzistuojantį materialųjį pasaulį, vadina si, abi sąvokos yra panašios. Kita vertus, autoriai nenurodo didesnių terminų „aplinkos apsauga“ ir „gamtos apsauga“ skirtumų. Tuo pat metu, kiek kitaip nei 1996 m., P. Baltrėnas ir kt. (2008 m.) aplinką apibūdina kaip gamtoje funkcionuojančių tarpusavyje susijusių elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, dirvožemio, augalų, gyvūnų, organinių ir neorganinių medžiagų, antropogeninių komponentų) visumą ir juos susiejančias natūralias bei antropogenines sistemas. Minėtojo darbo autoriai išskiria gamtinę (natūraliąją), antropogeninę, techninę, ekonominę, socialinę ir kitas aplinkos rūšis. Be to, aplinka apibūdinama ne tik kaip biosferos komponentų visuma, bet ir kaip erdvinis teritorinis kompleksas, kuris susideda „iš natūraliosios gamtos ir jos antstato – antropogeninės veiklos rezultatų“. Jie aplinką apibūdina ir siaurąją, ir plačiąją prasmėmis. Be to, pabrėžiama, kad atskirų mokslo sričių specialistai skirtingai supranta aplinką. Pavyzdžiui, taikomųjų mokslų atstovai aplinką supranta siauriau nei socialinių mokslų, nes pirmieji neišskiria visuomenės kaip aplinkos komponento. Minėtieji autoriai dar atkreipia dėmesį į gamtos ir aplinkos apsaugos skirtumus. Aplinkos apsaugą jie apibūdina kaip teisinių,

technologinių, techninių, biologinių ir kitų priemonių sistemą, padedančią derinti gamtos išteklių naudojimą su gyvųjų organizmų ir žmogaus aplinkos išsaugojimu. Gamtos apsauga yra daugiau priemonių, skirtų gamtinei aplinkai palaikyti, sistema ir ji yra siauresnė nei aplinkos apsauga. Ne tik šie autoriai atkreipia dėmesį, kad socialinių ir humanitarinių mokslų atstovai aplinką vertina plačiau nei aplinkosaugininkai – jai priskiria ne tik gyvuosius ir negyvuosius biosferos komponentus, bet ir socialinę, kultūrinę, ekonominę aplinką bei kitą žmogų supančią erdvę, pavyzdžiui, visuomeninius santykius ir pan.

Skirtingų požiūrių į minėtąsias sąvokas pasitaiko ir kituose Lietuvos mokslininkų darbuose. R. Juknys (2012 m.) pateikia tokį aplinkos apibrėžimą: „aplinka – tai gamtoje funkcionuojanti sistema, kurią sudaro tarpusavyje susiję gamtiniai ir žmogaus sukurti komponentai bei juos vienijančios natūralios ir antropogeninės sistemos“. Autorius gamtinius komponentus tradiciškai skirsto į gyvuosius (augaliją, gyvūniją) ir negyvuosius (oras, vanduo, dirvožemis), o pagal žmogaus poveikį aplinkai sąlygiškai išskiria tris aplinkos komponentų grupes: gamtinius, pakeistus (transformuotus), žmogaus sukurtus (antropogeninius). Gamtiniams komponentams yra priskiriamos ekosistemos ir apibūdinami kiti komponentai. Pabrėžtina, kad šiame leidinyje gamtos terminas nevartojamas, tik gamtinė aplinka ir gamtos ištekliai.

Kai kurios nuomonės apie aplinkos apsaugą gerokai skiriasi nuo labiausiai paplitusių. Antai mokslininkas P. Kavaliauskas (2012 m.) nurodo dvi aplinkos apsaugos veikimo politikos kryptis: kokybinę ir teritorinę aplinkos apsaugą. Šis autorius kokybinę aplinkos apsaugą apibūdina kaip oro, vandens kokybės apsaugą, atliekų tvarkymą, aplinkos apsaugą nuo fizikinės taršos, o teritorinę aplinkos apsaugą kaip „kraštovaizdžio, miškų, rekreacinės aplinkos apsaugą, saugomų teritorijų sistemos tobulinimą, gamtinių išteklių valdymą“ (*Kavaliauskas, 2012*). Kita vertus, R. Baškytė (2013 m.) tradiciškiau skirsto apsaugą – atskirai išskiria aplinkos ir gamtos apsaugą ir tai pagrindžia remdamasi skirtingomis kraštovaizdžio bei aplinkos sampratomis. Kiti specialistai irgi yra pareiškę nuomonių dėl gamtos ir aplinkos bei jų apsaugos sąvokų interpretavimo. Remiantis aptartomis mokslininkų nuomonėmis, galima teigti, kad esama tam tikrų aplinkos, gamtos ir jų apsaugos sąvokų vartojimo skirtumų ir tai būdinga ne tik Lietuvos specialistams.

Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme (1992, žr. aktualią redakciją) aplinkos sąvoka yra pateikiama taip: „gamtoje funkcionuojanti tarpusavyje susijusių elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, dirvožemio, augalų, gyvūnų, organinių ir neorganinių medžiagų, antropogeninių komponentų) visuma bei juos vienijančios natūraliosios ir antropogeninės sistemos“. Vadinasi, aplinka yra gyvųjų ir negyvųjų komponentų visuma. Atsižvelgiant į tai yra suformuluota ir aplinkos apsaugos sąvoka – tai „aplinkos saugojimas nuo fizinio, cheminio, biologinio ir kitokio neigiamo poveikio ar pasekmių, atsirandančių įgyvendinant planus ir programas, vykdančią veiklą ar naudojant gamtos išteklius“. Kita vertus, gamtos sąvokos šiame įstatyme nėra, apibūdinami tik gamtos ištekliai ir ekosistemos.

Nors paskutinėje šio įstatymo redakcijoje nėra išskirta gamtos ir gamtos apsaugos sąvokos, vis dėlto pastaraisiais metais šia tema dar diskutuojama. Matyt, tai daryti tikslinga, nes pasaulyje šios sąvokos dažnai yra atskiriamos.

Tradiciškai anglų kalboje yra vartojami abu šie terminai: aplinka (angl. *environment*), gamta (angl. *nature*, *natural environment*) ir atitinkamai aplinkos apsauga (angl. *environment protection*, *conservation*), gamtos apsauga (angl. *nature protection*, *conservation*). Anksčiau gamtos terminas (*nature*) dažniausiai buvo taikomas gyviesiems biosferos komponentams apibūdinti, o aplinka (*environment*) apėmė ir negyvuosius, ir gyvuosius komponentus (Groom ir kt., 2005; Meffe, Carroll, 1994; Spellerberg, 1992; Sutherland, 2000; Treweek, 1999). Šiuo metu dauguma mokslininkų ar aplinkosaugininkų išskiria šiuos terminus ir taiko skirtingame kontekste.

Skirtingai šie terminai yra aiškinami ir atskirų šalių nacionalinėje terminologijoje. Neaiškumų kyla ne tik lietuvių kalboje, bet ir anglų bei kitose. Kembridžo, Oksfordo ir kituose anglų kalbos žodynuose aplinkos išaiškinimas yra labai platus, apima mus supančią erdvę. Vis dėlto daugeliu atvejų anglų kalboje aplinka ir gamta turi skirtingas prasmes. Vokiečių kalboje irgi skirtingai taikomi aplinkos (*Umwelt*) ir gamtos (*Natur*) terminai. Skandinavijos šalių, prancūzų, rusų (*природа* – gamta, *окружающая среда* – aplinka) ir kitose slavų kalbose šie terminai yra skirtingi.

R. Saunieris ir R. Meganckas savo išsamiaame darbe (2007 m.) yra apibendrinę ir pateikę pasaulyje gana plačias aplinkos termino

vartojimo sritis. Jie aplinką apibūdino pagal šias keturias sritis: struktūrinę, ekonominę, erdvinę, etinę ir (ar) dvasinę. Kiekviena sritis yra detalizuota iki posričių. Struktūrinė sritis susideda iš architektūrinės (žmogaus sukurtos aplinkos, natūralios ir gamtinės aplinkos), geografinės (sausumos, vandenų), institucinės (namų aplinkos, darbo aplinkos, socialinės aplinkos). Ekonominę sritį sudaro gamtiniai ištekliai, paslaugos, produktai ir t. t., o erdvinė apima ekosistemas, gamtinius kompleksus (pvz., vandens baseinus, kraštovaizdį). Anot šių autorių, aplinkos sąvoka yra labai plati, jie labiau sukonkretina žmogaus aplinką – tai „gamtinių, socialinių ir kultūrinių vertybių visuma, egzistuojanti tam tikroje vietovėje ir tam tikru laiko tarpu ir veikianti žmonių materialinę ir dvasinę pasaulį“. Gamtos termino jie kaip atskiros neišskiria, bet išaiškina, kad gamtos ištekliai apima ir negyvuosius, ir gyvuosius komponentus. Apibūdindami gamtinio kapitalo prasmę jie nurodo abu komponentus ir jų paslaugas, kurias žmonėms teikia oras, vanduo, dirvožemis ir gyvieji organizmai.

Apibendrinant galima teigti, kad vieni autoriai ar šaltiniai aplinką sutapatina su gamta, kiti šiuos terminus išskiria. Kita vertus, yra autorių, kurie aplinką labiau sieja su žmogaus aplinka, o gamtinę aplinką – su gamtos terminu. Pavyzdžiui, R. de Grootas (1992 m.) gamtos terminą sieja su gamtiniais ištekliais, o aplinką – su žmogaus aplinka, kuri apima gamtinę, socialinę, ekonominę, kultūrinę vertę ir yra apibrėžta laiko bei konkrečios vietovės. Taigi yra ne vienas atvejis, kai aplinka yra labiau siejama su žmogaus aplinka (Bates, Tucker, 2010; Gražulevičienė, 2002). O šiuo atveju gamtos sąvoka tampa labiau išskirtinė.

Dėl galimos aplinkos termino interpretacijos ir taikymo srities tikslinga būtų taikyti tarptautinių aplinkosaugos organizacijų aplinkos ir gamtos terminų išaiškinimus. Pastaraisiais metais Pasaulinė gamtos apsaugos organizacija (angl. *The International Union for Conservation of Nature*, IUCN) aplinkos sąvoką bendrąja prasme apibūdina kaip visų gyvųjų ir negyvųjų komponentų visumą ir juos jungiančius veiksnius ir ryšius (Biermann, Siebenhüner, Schreyögg, 2009; IUCN, 2000; Jeffery, Firestone, Bubna-Litic, 2008). Be to, pabrėžiama, kad aplinkos apsauga negali būti sutapatinama su ekologijos mokslu, kuris apima gyvųjų organizmų tarpusavio ryšius, jų ryšius su negyvaisiais ir t. t. Pagal šiuos šaltinius, aplinkos apsauga yra veiklos rūšių ir

priemonių sistema, mažinanti aplinkos taršą, gamtinių išteklių būklės blogėjimą, skatinanti aplinkos kokybės atkūrimą ir pan. Kalbant detaliau – tai žmonių sistemingai suplanuotos veiklos rūšys ir priemonės, kuriomis siekiama atkurti pakeistas aplinkos vertybes ir paslaugas, stabdyti gamtinės produkcijos kiekio mažėjimą ir kraštovaizdžio degradavimą bei aplinkos kokybės bloginimą. Kita vertus, šiuo metu IUCN terminologijoje gamta kaip atskira sąvoka dažniausiai neišskiriama, o gamtos ištekliai apibūdinami kaip gyvieji ir negyvieji komponentai, kurie skirstomi į atsikuriančiuosius ir neatsikuriančiuosius. Ankstesniais metais IUCN kartu su kitomis tarptautinėmis aplinkosaugos organizacijomis aplinką apibūdino kaip gyvųjų ir negyvųjų organizmų visumą, o gamtą sudarė tik gyvieji organizmai ir jų gamtinė aplinka (IUCN, UNEP, WWF, 1980). Kita vertus, kai kurios tarptautinės organizacijos, kaip antai Jungtinių tautų Švietimo, mokslo ir kultūros organizacija (angl. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO), aplinką apibrėžia labai plačiai – tai pasaulio dalis, kurią žmogus naudoja, kurioje veikia ir prie kurios prisitaiko (Biermann, Siebenhüner, Schreyögg, 2009; Jeffery, Firestone, Bubna-Litic, 2008). Europos Sąjungos aplinkos politikoje aplinkos ir gamtos sąvokos yra atskirtos (Kiss, Shelton, 1999; Scheuer, 2005), o ES teisinėje duomenų bazėje aplinka yra apibūdinama kaip oro, vandens, dirvožemio ir laukinės floros bei faunos rūšių komponentai, tarpusavyje susiję funkciniais ryšiais, o gamta – kaip gyvųjų komponentų visuma¹. Vadinasi, tarptautinės organizacijos dažniausiai atskiria abu šiuos terminus.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad yra nemažai šalių, kurios aplinkos ir gamtos terminus skirtingai vartoja ir oficialiuose dokumentuose, ir valstybės institucijų pavadinimuose. Aplinka dažniausiai yra suprantama kaip bendresnė sąvoka, o gamta – kaip gyvieji aplinkos komponentai. Neretai aplinkos apsauga yra sutapatinama su fiziniais ir cheminiais kokybės apibūdinimais bei neoficialiuose šaltiniuose įvardijama kaip rudoji aplinkosauga, o gyvosios arba gamtinės aplinkos apsauga – kaip gamtos apsauga (žalioji apsauga). Daugelyje šalių aplinkos ir gamtos valdymą įgyvendina skirtingos institucijos ir tai rodo nevienodi jų pavadinimai. Pavyzdžiui, Vokietijoje yra

¹ Prieiga per internetą: <<http://iate.europa.eu>>.

Federalinė aplinkos, gamtos apsaugos ir branduolinės saugos ministerija (angl. *Federal Ministry for Environment, Nature Protection and Reactor Safety*), kurios pavadinime minėtieji terminai yra išskirti. Be to, šioje šalyje yra dvi skirtingas funkcijas atliekančios vykdomosios agentūros – aplinkos (angl. *Environment protection*) ir gamtos apsaugos (angl. *Nature protection*). Nyderlanduose iki dabartinio institucinio reorganizavimo buvo Žemės ūkio, gamtotvarkos ir žuvininkystės ministerija (angl. *Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries*) bei Aplinkos ir erdvinio planavimo ministerija (angl. *Ministry of Environment and Spatial Planning*). Jungtinėje Karalystėje yra atskira Aplinkos agentūra (angl. *environment*) ir gamtos agentūra (angl. *Natural England*, kuri anksčiau buvo vadinama *English Nature*). Atskiros aplinkos ir gamtos agentūros yra Skandinavijos šalyse, Čekijoje ir kitose valstybėse. Jungtinėse Valstijose, Kanadoje, Australijoje irgi yra atskiros aplinkos ir gyvosios gamtos agentūros. Toks valdymo suskirstymas rodo, kad daugelyje šalių yra atskiriami negyvieji ir gyvieji aplinkos komponentai.

Dar reikėtų atkreipti dėmesį, kad daugelyje šalių yra atskiros teisės dokumentų grupės – vieni yra skirti aplinkos, kiti – gamtos apsaugai. Gyvosios (gamtinės) aplinkos komponentų apsaugą reglamentuoja gamtos apsaugos įstatymai (angl. *nature conservation acts*) ir įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai, o su aplinkos kokybe susiję dokumentai yra pateikiami atskirai (angl. *environmental protection acts*). Tai būdinga Skandinavijai, Australijai ir kai kurioms Vakarų ir Vidurio Europos šalims. JAV ir Kanadoje irgi išskiriami aplinkos ir gamtos apsaugos teisės dokumentai, tačiau pastarieji gali būti labiau specializuoti, kaip JAV nykstančių rūšių įstatymas (1973 m.). Lietuvoje priimtas visą aplinką apimantis Aplinkos apsaugos įstatymas (1992 m.), tačiau kiti teisės aktai yra specializuoti, kaip antai skirti augalijai ir gyvūnijai išsaugoti. Europos Bendrijų aplinkos teisėje yra išskiriamas gamtos sektorius, skirtas biologinei įvairovei. Aplinkos ir gamtos (gamtinės aplinkos) sąvokos yra skirtingai vertinamos daugelyje Europos Sąjungos šalių. Žinomi Europos aplinkos teisės specialistai A. Kissas ir D. Shelton (1999 m.) yra išnagrinėję, kaip aplinka ir gamta (gamtinė aplinka) yra vertinama ir ES šalių nacionalinės teisės dokumentuose, ir tarptautiniuose susitarimuose. Minėtųjų autorių atlikta analizė parodė, kad dažniausiai šie terminai yra aiškinami skirtingai. Matyt, netikslinga ieškoti visuotinai priimtinos sąvokos, kuri veikiausiai išvis neegzistuoja.

Atsižvelgiant į išdėstytą medžiagą, visada reikia turėti omenyje, kad minėtosios sąvokos yra skirtingai taikomos ir tarptautinėje, ir nacionalinėje aplinkos teisėje bei politikoje. Be to, būtina atsižvelgti ir į skirtingas mokslininkų bei aplinkosaugos specialistų nuomones ir požiūrius. Turint omenyje tai, kad nėra visuotinai priimto minėtųjų sąvokų išaiškinimo, šiame vadovėlyje aplinka suprantama kaip gyvoji ir negyvoji biosferos dalys, gamta sugretinama su gyvaisiais biosferos komponentais, o gamtos ištekliai yra sudaryti iš negyvųjų ir gyvųjų komponentų.

1.2. APLINKOS APSAUGOS, TVARKYMO IR VALDYMO SĄSAJOS

1.2.1. Trumpa valdymo sampratos apžvalga

Aplinkos arba aplinkosaugos valdymas yra neatsiejama viešojo valdymo dalis, todėl tikslinga tai trumpai aptarti. Viešojo valdymo (angl. *public governance*) sąvokos yra analizuojamos ir užsienio, ir Lietuvos mokslininkų publikacijose. Nuo 1990 m. pradėta dažniau vartoti naujojo viešojo valdymo (angl. *new public governance*) sąvoką (*Bileišis ir kt.*, 2015; *Guogis*, 2010; *Heritier, Rhodes*, 2011; *Raipa ir kt.*, 2016; *Wurzel ir kt.*, 2013). Pabrėžtina, kad anksčiau viešajame sektoriuje buvo vartojama tradicinė sąvoka „viešasis administravimas“ (angl. *public administration*), o privačiame – „vadyba“ (angl. *management*). Šiuo metu yra vartojama šiuolaikinio viešojo administravimo sąvoka (*Raipa ir kt.*, 2016).

Kai kurių autorių nuomone, naujojo viešojo valdymo sąvoka apima viešosios politikos formavimą, viešąjį administravimą ir viešąją vadybą. Jai būdingas sprendimų priėmimas įvairiais lygmenimis ir platus suinteresuotųjų asmenų įtraukimas, demokratiškesnis ir skaidresnis valdymas, glaudus viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas ir t. t. Dar nustatomi tam tikri valdymo metodai, sprendimų priėmimo hierarchija, vadovavimo principai ir pan.

A. Guogis (2010 m.) naująjį viešąjį valdymą apibūdina taip: „tai viešojo administravimo modelis su šiek tiek kitose vietose sudėliotais akcentais, su platesniu piliečių dalyvavimu valdyme, korupcijos

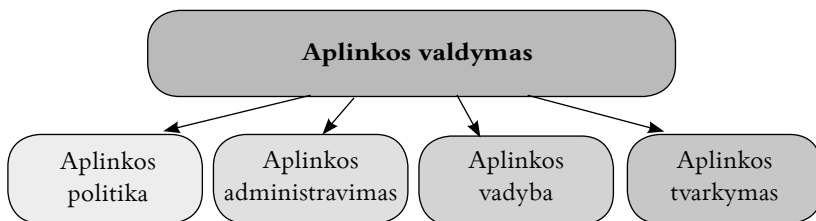
apribojimu, policentrinės demokratijos, skaidrumo, atsakomybės ir kitų moralinių etinių savybių iškelimu, geru tarpinstituciniu bendradarbiavimu bei aktyvia nevyriausybinių organizacijų veikla“. Žinoma, pasitaiko ir kiek kitokių naujojo viešojo valdymo sąvokų išaiškinimo atvejų, bet bendrieji principai ir tendencijos yra panašios. Diskusijos šia tema vyksta akademiniuose sluoksniuose ir tarp užsienio, ir tarp Lietuvos viešojo valdymo specialistų. Įvairius naujuosius ir tradicinius valdymo modelius Lietuvoje yra detalai aptarę (*Smalskys*, 2015, 2010; *A. Raipa ir kt.*, 2016; *A. Guogis ir D. Gudelis*, 2010; *M. Bileišis*, 2015) ir kiti autoriai, o užsienyje (*Heritier, Rhodes*, 2011; *Holzer, Schwester*, 2016; *Raadschelders*, 2011; *van Thiel*, 2014) ir kiti. Dėl to šiame vadovėlyje viešojo valdymo modelių plačiau nenagrinėsime, toliau bus aptariamoms su aplinkos valdymu susijusios valdymo formos.

1.2.2. Aplinka – apsauga, tvarkymas ar valdymas?

Lietuvoje dažniausiai yra vartojamos aplinkos valdymo, kiek rečiau – aplinkosaugos valdymo sąvokos. Autoriaus nuomone, siaurąja prasme terminas „aplinkos valdymas“ yra korektiškesnis nei „aplinkosaugos valdymas“, nes ir valdymas, ir aplinkosauga yra suprantami kaip tam tikros sistemos procesai. Anglų kalboje aplinkos valdymui apibūdinti yra vartojamos šios sąvokos: *environmental governance* ir *environmental management*, o aplinkos apsaugai – *environmental conservation* ir *environmental protection*. Angliškas terminas *conservation* vartojamas platesniame kontekste nei *protection*. Neretai vienas žodis *conservation* net nesant *environmental* yra suprantamas kaip aplinkos apsauga. Vis dėlto aplinkos valdymas yra dažniau vartojamas terminas, tačiau pati sąvoka yra interpretuojama plačiau. Pasaulyje aplinkos valdymo samprata plėtojosi veikianti viešojo valdymo, o vėliau – naujojo viešojo valdymo modelių. Lietuvoje aplinkos valdymo modelių analizei, skirtingai nei bendriesiems viešojo valdymo aspektams, yra skiriama per mažai dėmesio. Kai kurie aplinkos valdymo aspektai naujojo viešojo valdymo srityje buvo aptarti tik keliuose darbuose (*Mierauskas, Smalskys*, 2013; *Mierauskas*, 2012).

Siekiant detalesnio aplinkos valdymo išaiškinimo yra tikslinga trumpai apibūdinti su aplinka susietas sąvokas ir veiklos rūšis, įvairių valdymo ar tvarkymo formų, apsaugos ir valdymo skirtumus bei panašumus. Tai leis išvengti nesuderinamumo kitose dalyse. Bendriausia

prasme aplinkos valdymas apima aplinkos politiką, aplinkos (aplinkosaugos) administravimą, aplinkos vadybą bei tvarkymą (žr. 1.1 pav.). Su aplinkos valdymu yra siejama ir aplinkos teisė. Aptariant detaliau valdymas apima ir veiklos rūšių bei priemonių planavimą, jų įgyvendinimą, aplinkos stebėseną (monitoringą), teritorijų priežiūrą ir kontrolę, valdymo veiksmingumo ir efektyvumo vertinimą ir t. t. Lietuvių kalboje pasitaiko atvejų, kai valdymas yra tapatinamas su tvarkymu, tačiau šiuo atveju jis apima siauresnes veiklos sritis ir veiksmus, todėl yra siejamas su konkrečių teritorijų tvarkymu. Kaip tinkamą tvarkymo pavyzdį galima pateikti konkrečios saugomos teritorijos vietovės gamtotvarkos veiklos rūšių įgyvendinimą ir atliekų tvarkymą konkrečiose teritorijose. Tvarkymas dar apima veiklos rūšių planavimą ir įgyvendinimą, jų priežiūrą, kontrolę ir stebėseną (monitoringą). Kai kuriais atvejais gali kilti sunkumų norint rasti tam tikrų esminių aplinkos valdymo, administravimo ir tvarkymo aspektų skirtumų, nes tvarkymas yra sudedamoji valdymo dalis. Tokiais atvejais būtina atkreipti dėmesį į aptariamąjį kontekstą.



1.1 paveikslas. Principinė aplinkos valdymo struktūra

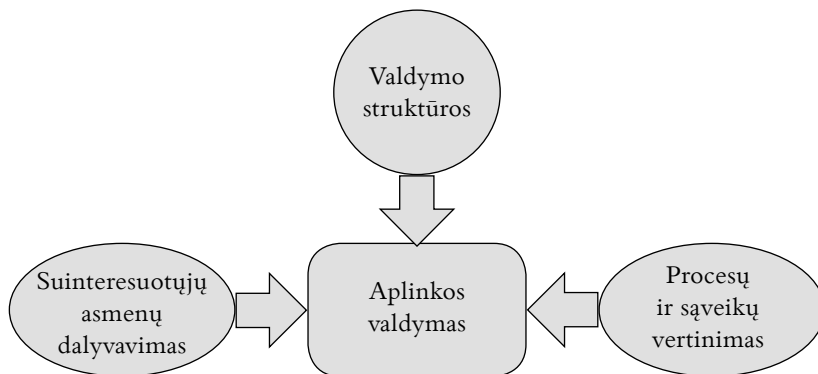
Lietuvoje, skirtingai nei Vakarų šalyse, dar plačiai vartojama aplinkosaugos administravimo sąvoka, dėl to visada tikslinga išsiaiškinti, ar tai daroma korektiškai. Svarbu aptarti aplinkos (aplinkosaugos) valdymo, administravimo, vadybos ir tvarkymo reikšmių taikymo aspektus. Kaip minėta, šiuo metu Lietuvoje nėra visuotinai priimtinos aplinkos valdymo sąvokos išaiškinimo. Niekas stebėtino, nes šios sąvokos aplinkosaugoje yra pradėtos vartoti gana neseniai. Kadangi nėra visuotinio sutarimo dėl aplinkos, gamtos terminų, nėra ir tinkamo apsaugos sąvokų išaiškinimo. Dėl to panašiam kontekste gali būti vartojami keli terminai: aplinkos valdymas, aplinkosaugos valdymas,

administravimas, institucinis valdymas, vadyba, valdysena, tvarkymas ir pan. Viešojo administravimo sąvoka yra įteisinta įstatymu, tad dėl šios sąvokos vartojimo srities nekyla abejonių. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatyme ši sąvoka yra apibrėžiama taip: „Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.“ (*Viešojo administravimo įstatymas, aktuali redakcija*, 2014). Tai yra suprantama kaip siauresnė viešojo valdymo sritis, apimanti daugiau viešojo administravimo, politikos ir administracinės teisės sritis. Be to, esama nemažai atvejų, kai aplinkos (aplinkosaugos) administravimas yra taikomas netinkamai, pavyzdžiui, saugomoms teritorijoms tvarkyti ar pan. Kita vertus, kartais ir aplinkos vadybos terminas vartojamas netiksliai.

Kaip minėta, viešojo valdymo sąvoka apima ne tik viešąjį administravimą, bet ir viešosios politikos formavimą, suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą priimant politinius ir administracinius sprendimus, viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir t. t. (*Gudelis*, 2010; *Guogis*, 2010; *Raipa ir kt.*, 2016; *Smalskys*, 2015). Lietuvoje aplinkosaugos administravimo sąvoka dar gana plačiai vartojama, ypač kalbant apie valstybės institucijų valdymą. Aplinkosaugos administravimas dauge-liu atvejų dera su tradicine viešojo administravimo samprata. Aplinkosaugos administravimo sąvoka neapima suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo priimant sprendimus ir kitų naujojo viešojo valdymo aspektų. Nors Lietuva jau daugiau nei 25 metus yra nepriklausoma, viešasis valdymas vis dar yra paremtas vertikaliai integruota sistema, vadinamuoju sprendimų priėmimo „iš viršaus į apačią“ principu, o tai yra ankstesnių laikų valdymo supratimas. Aukštesniojo lygmens institucijos, priimdamos administracinius sprendimus, remiasi teisės aktais ir savo kompetencijos srityje užtikrina sprendimų įgyvendinimą. Kartais lietuviškame kontekste yra taikomas institucinis ar organizacinis valdymas. Retokai, bet vis dar mėginama įsiūlyti valdysenos sąvoką, ji net yra vartojama kai kuriuose oficialiuose ar teisės dokumentuose. Pasitaiko atvejų, kai vietoj valdymo yra vartojamas terminas „valda“;

bet jis yra siejamas su žemių valda. Suprantama, kad ir valdysena, ir valda yra netinkami terminai aplinkosaugos sričiai.

Kaip minėta, aplinkos valdymo samprata kilo ir susiformavo iš viešojo administravimo, sąveikaujant su aplinkos apsaugos ir tvarkymo veiklos sritimis. Aplinkos tvarkymo sąvoka susiformavo gerokai anksčiau nei valdymo. Vėliau į besiformuojantį procesą įsiliejo aplinkos politika, mokslo tyrimų taikymas, suinteresuotųjų asmenų įtraukimas ir t. t. Dėl to ši sąvoka tapo daug platesnė ir yra plačiau bei laisviau interpretuojama. Įdomią aplinkos valdymo schemą (žr. 1.2 paveikslą), kuri skiriasi nuo dažniausiai taikomų, yra pateikę C. Lyall ir J. Tait (2004 m.). Šios autorės daug dėmesio skiria suinteresuotiesiems asmenims, valdymo struktūrų reikšmei ir pan. Suinteresuotieji asmenys šiuolaikiniam valdymui daro didelę įtaką, tai pabrėžia ir kiti mokslininkai. Be to, valdymas išsiplėtė nuo valstybinio iki platesnio, įtraukiant nevyriausybinį ir privatų sektorius bei visuomenę. Padidėjo ir jo apimtis, valdymas apėmė globalų, Europos, regionų, nacionalinį ir vietos lygmenis (Arts, Leroy, 2006; Delmas, Yang, 2009).



1.2 paveikslas. Aplinkos valdymo dimensijos (Lyall, Tait, 2004)

Europos Sąjungos aplinkos politikoje ir teisinėje sistemoje aplinkos valdymas yra skirstomas į aplinkos valdymą (angl. *environmental governance*) ir aplinkos apsaugos vadybą (angl. *environmental management*)². Aplinkos valdymas yra apibūdinamas kaip valdymo

² Prieiga per internetą: <<http://iate.europa.eu>>.

veiksmas ar būdas, atliekamas vyriausybės institucijų, verslo organizacijų ar visuomenės, kurių tikslas – pasiekti aplinkos darnumą žmonių veiklos politinėje, socialinėje ir ekonominėje srityse. Aplinkos apsaugos vadyba yra procesas, kurio metu viešosios ir privačios organizacijos vykdo ekonomiškai pagrįstas ir socialiai orientuotas veiklos rūšis ir laikosi aplinkosaugos reikalavimų, užtikrina tinkamą aplinkos kokybę ir efektyviai naudoja gamtos išteklius. Vis dėlto yra pridėdamas paaiškinimas, kad šie terminai kartais gali būti vartojami ir kaip sinonimai. Dar reiktų pabrėžti, kad valdymas labiau siejamas su valstybės ir viešosiomis institucijomis, o vadyba – su privačiomis organizacijomis. Šioje sistemoje abiejų sąvokų išaiškinimas yra pagrįstas atitinkamais ES teisės dokumentais.

Bendrąja prasme aplinkos valdymas – tai integruotas veiklos rūšių ir priemonių taikymas stengiantis pasiekti socialinius ir ekonominius bei aplinkosaugos tikslus ir užtikrinti darniąją plėtrą (darnų vystymąsi). Toks valdymas apima įvairius aspektus, taršos kontrolę, gamtos išteklių naudojimą, atliekų tvarkymą, ekosistemų valdymą ir t. t. Svarbiausi valdymo aspektai apima platų suinteresuotųjų asmenų įtraukimą ir įvairių jų žinių (politikos, mokslo ir kt.) taikymą priimant sprendimus. Į valdymo sampratą įeina politikos kontekstas, sprendimų priėmimo galios tarp atskirų suinteresuotųjų asmenų padalijimas, platus organizacinių dalyvavimo formų taikymas ir valdymo procesų reguliavimas. Valdymas yra apibūdinamas kaip daugiapakopis žiniomis pagrįstas procesas. Jis apima ir atskirų dalyvių sąveikos užtikrinimą. Būtina pabrėžti, kad sudėtinė valdymo dalis yra strateginių dokumentų formulavimas ir jų taikymas (*Delmas, Yang, 2009; Hammer, 2015; Stoker, 1998*).

Tikslinga atkreipti dėmesį į žmogaus veiklos rūšis, kuriomis nuo seno stengiamasi vienaip ar kitaip valdyti arba pertvarkyti supančią aplinką. Ankstesniais laikais aplinka buvo keičiama siekiant patenkinti žmonių poreikius ar pagerinti jų gyvenimo sąlygas, t. y. duoti naudos visuomenei. Tokie aplinkos pertvarkymo siekiai buvo vadunami antropocentriniais. Praėjusio šimtmečio antrojoje pusėje pradėjo dominuoti aplinkosauginis ir darnaus naudojimo požiūris į aplinkos pertvarkymą. Ekonomiškai išsivysčiusių šalių visuomenėse pradėjo vyrauti požiūris, kad aplinka turėtų būti sistemingai pertvarkoma ne tik atsižvelgiant į žmogaus poreikius, bet ir siekiant atkurti žmogaus

sunaikintas ekosistemų funkcijas bei gerinti aplinkos kokybę. Toks požiūris į aplinkos būklės gerinimą buvo vadinamas ekocentriniu (žr. 1.3 poskyrį). Šiuo metu nėra bendro požiūrio į aplinkos pertvarkymą, tai dažniausiai priklauso nuo visuomenės gerovės. Ekonomiškai išsivysčiusių Vakarų šalių visuomenės, siekdamos pertvarkyti aplinką, leidžiasi į kompromisus, t. y. stengiamasi ne tik tenkinti žmonių poreikius, bet ir išlaikyti gerą aplinkos kokybę, o ekonomiškai silpnai išsivysčiusių ar neišsivysčiusių šalių visuomenės nori gauti kuo daugiau naudos iš aplinkos ir jos išteklių. Tokie skirtingi požiūriai į aplinkos pertvarkymą kartais gali lemti, ar galima aplinkos valdymą vartoti plačiaja prasme, ar tai yra kiti (siauresni) aplinkos tvarkymo būdai.

Visais atvejais aplinkos valdymas ar pertvarkymas yra žmogaus kišimasis į ekosistemų komponentų, struktūros ir funkcijų reguliavimą, t. y. intervencija į aplinką. Tokia intervencija gali būti atsitiktinė arba suplanuota, ji gali daryti ir neigiamą, ir teigiamą poveikį aplinkai (*de Groot, 1992; Meffe, Carroll, 1994*). Pagal R. de Grootą (1992), *neigiamas poveikis* – žmonių veiklos, nukreiptos į aplinką, rezultatas, kuris, duodamas žmonijai tam tikros naudos ar gėrybių, trikdo, blogina, ardo ar sunaikina ekosistemų procesus ir jų komponentus. Toks poveikis dažniausiai yra daromas turint tikslą pagerinti žmogaus egzistavimo sąlygas, tačiau mažai atsižvelgiama į aplinką arba išvis jos nepaisoma. Teigiamas poveikis arba aplinkotvarka – tai planuota žmonių veikla ir priemonių sistema, kuria siekiama išlaikyti esamą lygmenį ir pagerinti arba atkurti ekosistemų vykdomus procesus ir funkcijas ar jų komponentus. Panašių nuomonių yra pareikšta ir kituose šaltiniuose (*Groom et al., 2005; IUCN, UNEP, WWF, 1980; Meffe, Carroll, 1994*).

Svarbu yra aptarti įvairias aplinkos pertvarkymo formas ir su tuo susijusias žmonių veiklos sritis, nustatyti aplinkos naudojimo, apsaugos ir valdymo sąsajas. Vakarų šalyse apsauga yra labiau siejama su pasyvesnėmis veiklos rūšimis ir priemonėmis arba teisinio reguliavimo priemonėmis. Aštuntajame praėjusio šimtmečio dešimtmetyje pradėjus taikyti aktyvias apsaugos formas, atsirado naujos sąvokos (*Mierauskas, 2009a*). Tai „aplinkotvarka“ (angl. *environmental management*) ir „gamtotvarka“ (angl. *nature management*). Tiesa, anglų kalboje sąvoka *environmental management* yra labai plati, ji apima ne tik aplinkos tvarkymą, bet ir aplinkos vadybą, o anksčiau buvo vartojama ir kalbant apie

aplinkos valdymą. Be platesnio gamtotvarkos apibūdinimo (angl. *nature management*), yra taikomi ir siauresni apibrėžimai. Konkrečios (ypač nedidelio ploto) vietovės tvarkymo atveju anglų kalboje yra vartojamas *site management*, kalbant apie atskirų rūšių apsaugos valdymą – *species management*, o apie biologinę įvairovę – gamtotvarkos terminai. Kaip minėta, gamtotvarka yra siauresnė sąvoka nei aplinkotvarka ir ji yra įvardijama kaip sudėtinė aplinkotvarkos dalis. Ir aplinkotvarkos, ir gamtotvarkos apibūdinimai yra panašūs. Abi veiklos rūšys yra apibūdinamos kaip žmonių suplanuotos priemonių sistemos, skirtos aplinkos kokybei pagerinti ar jai atkurti. Gamtotvarkos tikslai yra daugiau specifiniai, jie yra nukreipti į biologinę įvairovę: ekosistemų ir jų gyvųjų komponentų būklės pagerinimą ar išlaikymą kiek galima natūralesnės būsenos, pažeistų ekosistemų atkūrimą ar net naujų sukūrimą (*Mierauskas, 2009a*).

Aplinkotvarkos ir gamtotvarkos sąvokos Lietuvos teisės aktuose nėra iki galo apibrėžtos, todėl ir mokslo publikacijose jos dažniausiai yra vertinamos skirtingai. Aplinkos (gamtos) apsaugos sąvoka vartojama gana seniai, todėl visuomenei yra suprantama. Daugeliu atvejų aplinkos apsaugos ir gamtos apsaugos būdai yra taikomi platesniame kontekste nei aplinkotvarkos (gamtotvarkos). Aplinkosauga (gamtosauga) dažniausiai yra suprantama kaip pasyvi veikla, draudžianti ar reglamentuojanti tam tikras veiklos rūšis, o aplinkotvarka (gamtotvarka) yra priskiriama prie aktyvios apsaugos formų, kai remiantis tam tikromis suplanuotomis veiklos rūšimis ar priemonėmis yra reguliuojamos ekosistemų funkcijos ir jų komponentų būklė. Pavyzdžiui, apsaugą galima apibūdinti kaip tam tikros teritorijos veiklos rūšių reglamentavimą (pvz., draudimą lankytis konkrečioje teritorijoje), o gamtotvarką – kaip siekį tam tikromis priemonėmis išlaikyti palankias organizmų gyvenimo sąlygas. Kita vertus, ne visada galima taip paprastai nubrėžti liniją tarp apsaugos ir tvarkymo (*Mierauskas, 2009a*). Dėl to būtina išaiškinti, kaip yra vertinama apsauga ir tvarkymas.

Reikėtų pripažinti, kad šiuo metu ne visada korektiškai yra vartojamos aplinkos valdymo, tvarkymo ar apsaugos sąvokos. Aplinkotvarka tradiciškai yra siejama su konkrečios teritorijos tvarkymu. Aplinkos valdymas dažniausiai yra taikomas platesniame kontekste, jis apima ir politinius, teisinius, ekonominius, socialinius aspektus, ir praktinius vadybos veiksmus. Kaip minėta, tinkamas aplinkos tvarky-

mo pavyzdys būtų atliekų tvarkymas, apimantis konkrečius veiksmus: atliekų surinkimą, aikštelių, sąvartynų įrengimą, jų eksploatavimą, atliekų perdirbimą ir pan. Šiuo atveju sąvokos „tvarkymas“ vartojimas lyg ir nekelia abejonių. Kita vertus, jeigu į atliekų tvarkymą pažvelgtume plačiau, ne tik kaip į konkrečius darbus, tai apimtų ir teisės aktų, strateginių ar teritorinių planavimo dokumentų parengimą ir priėmimą, tvarkymo kontrolę, tvarkymo efektyvumo ir veiksmingumo vertinimą ir t. t. Vadinasi, tokiu atveju tinkamesnis būtų atliekų valdymo terminas. Tai priklauso nuo žmonių veiklos rūšių apimties ir konteksto. Dėl to kalbant apie konkretesnes tvarkymo veiklos rūšis ar priemones geriau būtų vartoti aplinkotvarkos terminą, o platesniame kontekste ir labiau kompleksinėms veiklos rūšims apibūdinti tinkamesnis būtų aplinkos valdymo terminas.

Be minėtųjų aplinkotvarkos ir gamtotvarkos terminų, yra vartojamas ir kraštotvarkos terminas. Šį terminą dažniausiai vartoja geografs, architektai ir kiti teritorijų planavimo bei tvarkymo specialistai ir jis yra siejamas su kraštovaizdžio planavimu bei tvarkymu. Kraštotvarkos kaip tvarkymo sistemos šalininkai mano, kad kraštotvarka turėtų būti labiau kompleksinis tvarkymas, apimtų plačiau nei aplinkotvarka ar gamtotvarka. Ankstesniais metais minėtoji sąvoka buvo suprantama kaip kraštovaizdžio žemės išteklių teritorinis tvarkymas (angl. *land management*). Kraštotvarkos terminą įvairūs autoriai irgi vartoja skirtingai. Anot P. Kavaliausko, „tai žmogaus veiklos teritorinis organizavimas ir aplinkos tvarkymas, norint sukurti optimalias antropoeikosistemas bei kultūrinį kraštovaizdį“ (Kavaliauskas, 1992). J. Bučas (2001 m.) kraštotvarką apibūdina kaip krašto, regiono ar kito teritorinio komplekso subalansuotą kokybinę plėtrą, o G. Ivavičiūtė (2008 m.) „kaip priemonių visumą žmonių veiklai teritorijoje organizuoti, socialinei, ekonominei, ekologiškai politikai bei kultūriniam kraštovaizdžiui formuoti“. Teritorijų planavimo įstatyme (1995 m.) kraštotvarka yra teisiškai apibrėžta kaip „priemonių visuma žmonių veiklai teritorijoje organizuoti, socialinei, ekonominei, ekologiškai politikai bei kultūriniam kraštovaizdžiui formuoti“, o 2006 m. redakcijoje kaip „teritorijų planavimo priemonėmis įgyvendinamas žmonių veiklos erdvinis organizavimas ir aplinkos tvarkymas, siekiant suderinti teritorijos naudojimo socialinius, ekonominius ir ekologinius

interesus bei kurti harmoningą kultūrinį kraštovaizdį“. Kita vertus, šio įstatymo 2014 m. redakcijoje kraštovarkos sąvoka jau neminima.

Vieni teritorijų planavimo specialistai linkę manyti, kad kraštovarkos sąvoką labiausiai atitinka angliškas terminas *environment design*, kiti – *land management*. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad kraštovarkos supratimas yra siejamas su tradiciniu ikikarinio laikotarpio kraštovaizdžio (anksčiau dar vadinto landšaftu) tvarkymu, kai nebuvo rengiami kokie nors strateginiai aplinkos (gamtos) tvarkymo planai. Jeigu teigtume, kad kraštovarką atitinka angliškas terminas *land management*, tokiu atveju jis būtų taikomas daugiau fiziniam planavimui, žemėtvarkos veiklos rūšims ir pan. Šiuo metu Vakarų šalyse kraštovarkos terminas yra gana retai vartojamas. Vadinasi, minėtasis terminas, siejant jį su bendromis kraštovaizdžio tvarkymo priemonėmis, turėtų būti taikomas ribotai. Išsamios informacijos apie kraštovaizdžio tvarkymą galima rasti P. Kavaliausko leidinyje „Kraštovaizdžio samprata ir planavimas“ (2011 m.) ir kitose mokymo priemonėse (*Gurskienė, Ivavičiūtė*, 2012; *Idzelis*, 2011; *Ivavičiūtė*, 2008). Vis dėlto dauguma Vakarų šalių ekologų ir aplinkosaugininkų laikosi nuomonės, kad aplinkotvarka (gamtotvarka) pagal aplinkos valdymo principą yra tinkamesnės sritys nei kraštovarka, nes pastaroji yra labiau nukreipta į kraštovaizdžio planavimą ir fizinį tvarkymą bei mažiau siejama su aplinkos komponentų apsauga, tvarkymu ir kompleksiniu ekosistemų valdymu, t. y. daugiau nukreipta į kraštovaizdžio erdvinį tvarkymą žmonių poreikiams tenkinti, jų socialinę ir ekonominę veiklą. Juolab kad kraštovaizdžio sąvoką įvairūs Lietuvos autoriai vartoja gana skirtingai.

Pagal R. Saunierį, R. Megancką (2007 m.) ir kt., aplinkos tvarkymas (angl. *environmental management*) yra labiau siejamas su valstybės institucijų tvarkymo veikla, gamtinių išteklių valdymu ir kontrole. Aplinkos valdymas (angl. *environmental governance*) yra platesnė sąvoka, apimanti naujojo viešojo valdymo principus, nes valdymo sprendimai yra priimami dalyvaujant ir viešajam, ir privačiam sektoriams, nevyriausybiniams organizacijoms ir bendruomenėms. Tuo siekiama priimti optimalius sprendimus ir išvengti būsimų konfliktų.

Apibendrinus tai, kas pasakyta, aplinkos apsauga yra priemonių sistema, skirta žmogaus veiklos ir aplinkos sąveikai palaikyti, antropogeniniam poveikiui optimizuoti, racionaliai naudoti gamtos išteklius.

Apsauga yra siejama su pasyviomis žmonių veiklos rūšimis. Savaimė aišku, kad aplinkosaugos veiklos rūšims ir priemonėms įgyvendinti yra reikalingi politiniai sprendimai, paskui būtina priimti įvairius teisės dokumentus. Be to, yra parengiami įvairūs strateginiai dokumentai (strategijos, planai, programos ir pan.), kurie yra tvirtinami įvairiais lygmenimis. Tokiu būdu numatytos aplinkosaugos veiklos rūšys tampa legalios ir jas galima pradėti įgyvendinti. Norint tai sėkmingai padaryti, reikalingos įvairios valdymo institucijos ir organizacijos bei tam tikras kiekis išteklių (finansinių, žmogiškųjų, techninių ir kt.). Apsauga yra įgyvendinama ir socialinėje, ir ekonominėje srityse.

Šiuo metu aplinkosaugos srityje ima vyrėti ekosistemų valdymo lygmuo. Plačiaja prasme ekosistemų valdymas apima kompleksinę atskirų ekosistemų valdymą (ekologinius, socialinius, ekonominius, kultūrinius ir kt. aspektus). Toks valdymas dažniausiai yra taikomas didelėms ekosistemoms ar jų kompleksams, pavyzdžiui, Baltijos jūrai, Didiesiems ežerams (JAV, Kanada), Karpatų kalnų masyvui ir pan. Tik kai kuriais atvejais ekosistemų ir aplinkos valdymas gali būti sutapatinamas. Ir viena, ir kita valdymo forma gali apimti tuos pačius aspektus, aplinkos komponentus ar sritis. Kita vertus, aplinkos valdymas dažniau yra vertinamas socialinių mokslų požiūriu, daugiau dėmesio skiriama politikos, viešojo administravimo ir vadybos aspektams. Siauresne prasme ekosistemų valdymas apima atskirų mažesnių ekosistemų valdymą ir yra labiau siejamas su aplinkotvarka ar gamtotvarka, tačiau kaip kompleksiškesnis ir daugiau apimantis procesas. Šiuo atveju ekosistemų valdymui būdingi ne tik ekologiniai, bet ir socialiniai, ekonominiai bei kiti aspektai ir tai nepriklauso nuo ekosistemos dydžio. Valdymo neįmanoma įgyvendinti vien ekologiniais aspektais, neatsižvelgiant į tai, ar jis apims Kuršių marias, ar Kretuono ežerą, ar Rūdninkų girios masyvą. Visais atvejais valdymas yra kompleksinis, gali skirtis tik tam tikri jo aspektai, principai ir požiūris. Plačiau apie ekosistemų valdymą galima paskaityti skyriuje „Ekosistemų valdymas“.

1.3. DARNUS VYSTYMASIS APLINKOS VALDYMO SRITYJE

1.3.1. Darnaus vystymosi apibūdinimas

Daugeliu atvejų aplinkos valdymas remiasi darnaus vystymosi principais, ypač gamtinių išteklių naudojimo srityje. Aplinkos išsaugojimas, išteklių naudojimas bet koku atveju yra susijęs su ekonomine ir socialine plėtra. Tai ypač akivaizdu, kai valdymas apima platesnį kontekstą: nacionalinį, regionų ar globalų. Kai kuriais atvejais aplinkosaugos veiklos rūšis ar priemonės galima įgyvendinti vietos lygmeniu neperžengiant apsaugos ribų. Kita vertus, tokių atvejų nėra daug, nes net įgyvendinant siauros apimties gamtotvarkos veiklą neretai susiduriama su ūkinės veiklos rūšimis, gyventojų poreikiais ir t. t. Žmonių poreikių suderinimas, kompromisų ieškojimas, veiklos prioritetų nustatymas ir kt. jau tapo aplinkosaugos norma. Dėl to šiame poskyryje bus trumpai apžvelgiamas subalansuoto požiūrio ir darnos elementų taikymas aplinkosaugos srityje.

Visuomenės poreikiai skirtingais amžių tarpsniais skyrėsi. Nuo senų laikų buvo svarbiausia patenkinti žmonių ekonominius ir socialinius poreikius, neatsižvelgiant į gamtos išteklių naudojimą ir jų apribojimus. Vėliau, ypač nuo XIX a. vidurio, palengva ėmė plisti aplinkosaugos idėjos. Tai ir pirmųjų saugomų teritorijų steigimas, tam tikrų rūšių išsaugojimo iniciatyva. XX a. aplinkosaugai buvo skiriama vis daugiau dėmesio. Vis dėlto pasauliniai karai, ypač Antrasis pasaulinis karas, stabdė aplinkosaugos idėjų plėtrą, nes buvo aktualiau patenkinti nors minimalius žmonių poreikius ir užtikrinti ekonominę bei socialinę gerovę. Kai jau buvo patenkinti svarbiausi žmonių poreikiai, vakarietiškoje visuomenėje buvo atkreiptas dėmesys į besaikį gamtos išteklių eikvojimą, poveikio aplinkai didėjimą. XX a. antrojoje pusėje kai kuriose Vakarų šalyse buvo imtasi net drastiškų aplinkosaugos priemonių. Tokiu būdu buvo griebtasi kito kraštutinumo – griežtų aplinkos apsaugos priemonių taikymo, ribojant žmonių poreikius.

Didėjant žmogaus poveikiui aplinkai, pradėta taikyti tam tikrų ekonomikos plėtros ir visuomenės ekonominės ir socialinės gerovės kėlimo apribojimų. Tokie apribojimai lėtino ekonomikos plėtrą ir visuomenės klestėjimą, mažiau išsivysčiusiose šalyse didėjo skurdas,

prastėjo žmonių sveikatos priežiūros ir švietimo būklė. Atsižvelgiant į tam laikotarpiui būdingą gamtos išteklių išsaugojimo ir naudojimo nesubalansuotumą, pasaulio mastu imtasi tam tikrų žingsnių, suderinančių aplinkosaugą ir ekonomikos bei socialinę plėtrą. Ši sanglauda leido, derinant ekonomikos ir socialinę plėtrą su aplinkosaugos reikalavimais, įsitvirtinti subalansuoto naudojimo ir aplinkos išsaugojimo nuostatoms. Buvo formuojama subalansuoto arba darnaus vystymosi (vadinamosios darniosios, subalansuotos plėtros) koncepcija, principai ir apibūdinama samprata. Lietuvoje kurį laiką nebuvo nuspręsta, kokį apibrėžimą reikėtų pasirinkti. Buvo vartojamas subalansuotas naudojimas, subalansuota plėtra, darnioji plėtra, darnus vystymasis. Po įvairių svarstymų buvo priimta vartoti darnaus vystymosi terminą, nors kartais pasitaiko ir kitų terminų vartojimo atvejų.

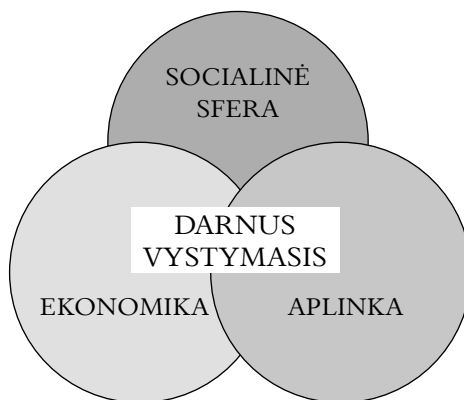
Darnaus vystymosi principai ir samprata pasaulyje susiformavo XX a. aštuntajame dešimtmetyje. Globaliu mastu darnaus vystymosi (angl. *sustainable development*) sąvoka yra labai plati ir įvairiai vertinama, pateikiama daugiau nei šimtas darnaus vystymosi termino apibūdinimų. Vis dėlto reikėtų vartoti plačiausiai paplitusius apibūdinimus, nes darnaus vystymosi samprata yra aiškinama iš dalies skirtingai, išryškinant tam tikrus aspektus, atsiranda įvairių variacijų. Keletas sąvokų palyginimų yra pateikta 1.1 lentelėje.

1.1 lentelė. Kai kurių darnaus vystymosi sąvokų apibrėžimų palyginimas

Autorius	Apibrėžimas
Constanza, Kubiszewski (2014 m.)	„Darnus vystymasis – tai dabartinės kartos iššūkis sukurti bendrą ir patrauklią viziją visoms (kartu ir ateities) kartoms: jei nežinome, kur mūsų pasaulis nori vystytis, tuomet ir sustosime bet kur su juo“.
Staniškis, Kriauciūnienė (2008 m.)	„Darni ir subalansuota plėtra gali būti apibrėžta kaip žmonijos poreikių patenkinimas nesukeliant esminio neigiamo poveikio supančiai aplinkai, kuris keltų grėsmę įvairių gyvybės formų tęstinumui užtikrinti“.
Baltrėnas ir kt. (2008 m.)	„Darnaus vystymosi siekis – užtikrinti tinkamą asmens gyvenimo kokybę, siekti visuomenės gerovės ir saugumo, išmintingai suderinus ekonomikos, visuomenės plėtotės bei aplinkos apsaugos reikmes“.

Autorius	Apibrėžimas
Holdgate'as (1993 m.)	„Plėtra yra žinios apie išteklių potencialą. Technologijų tvarumas gali būti vertinamas pagal tai, ar jis padidina gamybą, neperžengdamas aplinkos apsaugos ribų“.
Harwoodas (1990 m.)	„Tvarus žemės ūkis yra sistema, kuri gali vystytis neribotą laiką link efektyvesnio išteklių panaudojimo ir pusiausvyros su aplinka, kuri yra palanki visuomenei ir gamtai“.

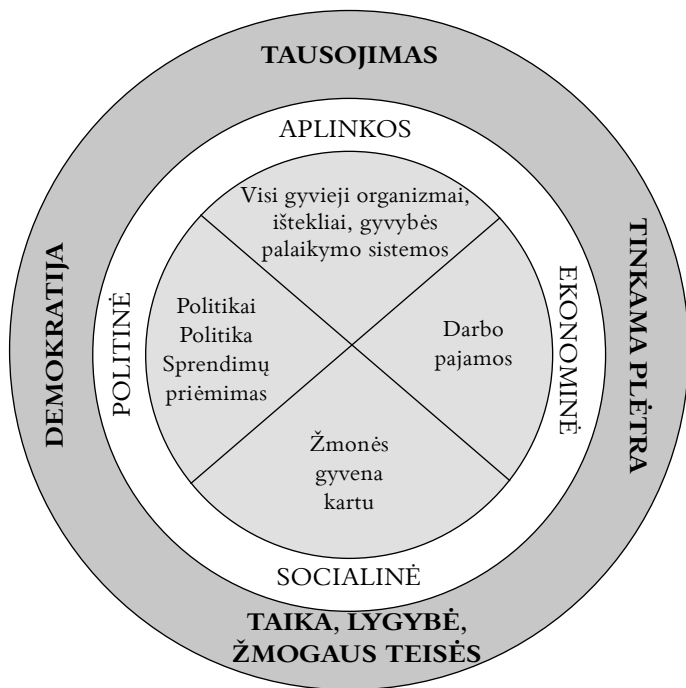
Nors darnaus vystymosi sąvokų išaiškinimo variantų yra labai daug, vis dėlto bendrieji principai išlieka tie patys. Siaurąja populiariaja prasme – tai ekonomikos plėtos, socialinės gerovės užtikrinimo ir aplinkosaugos reikalavimų derinimas, atsižvelgiant ir į kultūros aspektus. Vadinasi, darnus vystymasis apima tris komponentus: aplinką, ekonomiką ir socialinę gerovę (žr. 1.3 paveikslą).



1.3 paveikslas. Svarbiausi darnaus vystymosi komponentai

Darnaus vystymosi sąvoka buvo išplėtotą Pasaulio aplinkos ir plėtros komisijos 1987 m. ataskaitoje „Mūsų bendra ateitis“. Pagal ją, *Darnus vystymasis* – „tai vystymasis, tenkinantis žmonijos reikmes dabar, neapribojant galimybių ateities kartoms tenkinti savąsias“ (WCED, 1987). Siekiant geresnės gyvenimo kokybės dabar ir ateityje, ekonomikos, socialinės raidos ir aplinkos apsaugos tikslai yra derinami ir papildo vienas kitą (Čiegis, 2004; Juknys, 2008; Naruševičius, Lazdinis, 2010). Daugeliu atvejų darnus vystymasis apima socialinę ir

ekonomikos plėtrą, atsižvelgiant į aplinkosaugos reikalavimus, kartais ir į kultūrinius. Kiek kitokią schemą pateikia J. Staniškis ir M. Kriaučionienė (2008 m.), jie pabrėžia keturias tarpusavyje susijusias darnaus vystymosi sritis: politikos, aplinkosaugos, ekonomikos ir socialinę (žr. 1.4 paveikslą).



1.4 paveikslas. Darniosios plėtos dimensijos (*Staniškis, Kriaučionienė, 2008*)

Vis dėlto darnaus vystymosi sąvoka apima plačiau nei išvardytos sritys. Pabrėžtina, kad darnus vystymasis yra kompromiso siekimas, dažniausiai net visapusiško. Reikėtų atkreipti dėmesį į kelis svarbiausius šio viską apimančio kompromiso aspektus: turėtų būti pasiektas ekonominių, socialinių ir aplinkosauginių visuomenės tikslų bei interesų, antropocentrinių ir ekocentrinių požiūrių į tolesnį visuomenės vystymąsi kompromisas, taip pat skirtingų kartų ir tos pačios kartos žmonių, gyvenančių skirtinguose pasaulio regionuose, kompromisas, nes tai gali užtikrinti viso pasaulio žmonių gerovę. Darnaus vystymosi

šalininkai mano, kad tik siekis suderinti skirtingus interesus, požiūrius ir rasti kompromisus, o ne jų suabsoliutinimas ar sureikšminimas leidžia išspręsti kylančias visuomenės problemas ir evoliucionuoti darnaus vystymosi link. Dėl to darnus vystymasis yra vadinamas dinaminiu ir iš principo nesibaigiančiu visuomenės evoliucijos procesu. Jo tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo priemonės, o tam tikra prasme ir pati darnaus vystymosi koncepcijos esmė laikui bėgant keisis, todėl šiuo metu būtina suformuluoti darnaus vystymosi tikslus, uždavinius ir numatyti jų įgyvendinimo priemones. Darnaus vystymosi tikslai apima ir visuomenės poreikių tenkinimą, ir aplinkos išsaugojimą. Šiuo atveju išsiskiria du požiūriai. Viena vertus, darnus vystymasis yra toks, kuris leidžia patenkinti dabartinius visuomenės išteklių poreikius, nemažinant ateinančiųjų kartų galimybių tenkinti savuosius (*Juknys, 2012*). Šiuo atveju dabartinės ir būsimųjų kartų žmonių poreikių tenkinimas vertinamas kaip vienas iš svarbiausių uždavinių, pasaulio centre yra žmogus ir jo gerovė. Toks požiūris yra vadinamas antropocentriniu. Kitas požiūris yra ekocentrinis, kurio svarbiausias tikslas – aplinkos išsaugojimas, o žmogaus poreikiai nustumiami į antrą planą. Nors šie požiūriai išryškėjo praėjusio šimtmečio aštuntajame dešimtmetyje, jų aplinkosaugos srityje paisoma ir dabar. Šiuo metu dar ypač svarbūs šie darnaus vystymosi aspektai: visuomenės skurdo ir demografinių pokyčių mažinimas, sveikatos priežiūros ir išteklių vartojimo būdų gerinimas, regionų plėtros subalansavimas, visuomenės švietimas, suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į sprendimų priėmimą. Visi šie aspektai yra labai svarbūs aplinkos valdymo srityse.

Darnaus vystymosi principų taikymas įsigalėjo po 1992 m. Rio de Žaneiro Jungtinių Tautų Aplinkos ir plėtros konferencijos (toliau – Rio konferencija, Žemės susitikimas). Toks visapusiškas darnaus vystymosi koncepcijos palaikymas suteikė galimybių jo nuostatas perkelti į daugelio valstybių ir įvairių tarptautinių organizacijų politiką ir programinius dokumentus, kurie buvo pradėti gana sėkmingai įgyvendinti, nors tai vyksta gerokai lėčiau nei norėtųsi. Darnaus vystymosi kritikai kelia klausimą, ar darnaus vystymosi koncepcijos pobūdis yra tik deklaratyvus, ar ir kiekybiškai aprašomas bei prognozuojamas procesas. Keliamas klausimas, ar darnaus vystymosi koncepciją galima paversti praktinių veiksmų planu ir kaip tai praktiškai įgyvendinti, kokie yra daromos pažangos vertinimo rodikliai ir pan. Kita vertus,

darnaus vystymosi šalininkai mėgina įrodyti, kad darnus vystymasis yra nesibaigiantis procesas, o ne tam tikros stabilios (nekintamos) būsenos siekimas. Be to, neįmanoma suformuluoti kokio nors galutinio darnaus vystymosi tikslo, nes laikui bėgant jis turės kisti. Konceptijos šalininkai siūlo atkreipti dėmesį, kad mėginimas griežtai suplanuoti darnaus vystymosi eigą neapibrėžtai ilgam laikotarpiui prilygtų siekiui numatyti vos ne visos žmonijos ateitį. Dėl to tai yra neįmanoma, be to, šis procesas yra pasaulinio masto, o tai reikštų pasaulio ateities numatymą.

Lietuvoje darnaus vystymosi idėjos pradėtos plėtoti po 1992 m. Rio konferencijos. Vis dėlto realiausių žingsnių žengta tik po 2002 m. Johanėsburgo pasaulio vadovų aukščiausiojo lygio susitikimo. 2003 m. (atnaujinta 2009 m.) patvirtinta Darnaus vystymosi strategija, rengiamos ataskaitos, sudaryta Darnaus vystymosi komisija ir t. t. Plačiau apie darnaus vystymosi aspektus Lietuvoje galima paskaityti šių autorių darbuose: R. Čiegio (2004 m.); R. Juknio (2012; 2008 m.); V. Naruševičiaus ir I. Lazdinio (2010 m.); J. Staniškio ir M. Kriaučionienės (2008 m.).

1.3.2. Svarbiausi žingsniai, turėję įtakos aplinkos valdymui

Pasaulyje darnaus vystymosi idėjos plito palengva ir tai truko gana ilgai. Svarbiausi raidos etapai yra išdėstyti daugelyje mokslo darbų (*Fitzmaurice ir kt.*, 2014; *Juknys*, 2012; *Lazdinis*, *Naruševičius*, 2008; *Staniškis*, *Kriaučionienė*, 2008 ir kt.). Visuotinai pripažįstama, kad pasaulio lygmeniu darnaus vystymosi pradžia galima laikyti 1972 m. JT Stokholmo viršūnių susitikimą, vadinamąją Žmogaus aplinkos konferenciją. Iki tol buvo surengta tik keletas pavienių tarptautinių susitikimų, per kuriuos buvo pasirašomi susitarimai, kaip spręsti konkrečias aplinkos apsaugos problemas, arba regionų susitarimai. 1921–1960 m. pasirašyti 26 tarptautiniai susitarimai, pavyzdžiui: Gamtos apsaugos ir laukinių gyvūnų išsaugojimo Vakarų pusrutulyje konvencija (1940 m.), Konvencija dėl banginių medžioklės reguliavimo (1945 m.), vėliau Jūros taršos naftos produktais prevencijos konvencija (1954 m.), Antarkties sutartis (1959 m.) ir pan. Žmonija pradėjo suprasti, kad būtina išsaugoti ne tik sveiką aplinką, bet ir sudaryti sąlygas tinkamai naudoti gamtinius išteklius (*Gillespie*, 2007).

Jungtinių Tautų Žmogaus aplinkos konferencija (angl. *United Nations Conference on the Human Environment*, 1972). Pasaulio šalių viršūnių susitikimas (arba Stokholmo konferencija) tik patvirtino pirmuosius tarptautinius mėginimus susitarti dėl žmogaus aplinkos išsaugojimo ir darnaus vystymosi. Pabrėžtina, kad iki Stokholmo konferencijos buvo surengti keli darbiniai įvairių šalių atstovų susitikimai, kurie turėjo įtakos konferencijos rezultatams. Būtina įvertinti tam tikrų šalių pastangas, kad globaliu lygiu buvo atkreiptas dėmesys į žmonijos ir aplinkos išsaugojimo problemas. Tuo metu jau tapo aišku, kad bendradarbiaujant siaurose srityse ir pasirašant atskirus tarptautinius susitarimus nepavyks išspręsti globalių problemų.

Vakarų pasaulio šalys rengė įvairius susitikimus, tačiau buvo sudėtinga sukviesti ekonomiškai neišsivysčiusių šalių vadovus ar lyderius. Tapo akivaizdu, kad pavienės, nors ir ekonomiškai stiprios, šalys viso pasaulio problemų neišspręs. Dėl to buvo siekiama sukviesti kuo daugiau lyderių iš įvairių pasaulio šalių. Neatsitiktinai konferencija buvo pavadinta Žmogaus aplinkos konferencija arba Žemės susitikimu (angl. *Earth Summit*). Tuo metu aplinkos išsaugojimo idėjos nebuvo visuotinai priimtinos, aktualesni buvo visuomenės gerovės užtikrinimo klausimai. Vienas iš konferencijos tikslų – išsaugoti sveiką žmonių aplinką. Ir kiekvienam paprastam žmogui, ir politikui suprantama, kad reikia rūpintis savo sveikata ir aplinka, kurioje gyvena. Iškėlus žmogaus sveikatos ir jo gyvenamosios aplinkos išsaugojimo idėjas pavyko įgyvendinti sumanymą prie vieno stalo sukviesti daugumą pasaulio šalių lyderių. Suprantama, greičiausiai nebuvo įmanoma į pirmąjį susitikimą sukviesti absoliučios daugumos pasaulio šalių vadovų ar jų lyderių, vis dėlto šis tas buvo pasiekta, nes konferencijoje dalyvavo delegatai iš 114 šalių. Kita vertus, šalims atstovavo ne pirmieji asmenys, į susitikimą atvyko tik dviejų valstybių vadovai. Kartais šis susitikimas dėl per menko šalių vadovų aktyvumo vertinamas skeptiškai, bet tai buvo pirmoji JT konferencija aplinkos apsaugos klausimais ir pirmas mėginimas atkreipti šalių dėmesį į tarptautines aplinkos apsaugos problemas ir paskatinti žmoniją atsakingai naudoti gamtinius išteklius bei riboti aplinkai nepalankių veiklos rūšių plėtrą. Visuotinai susitikimas yra vertinamas kaip pirmas mėginimas integruoti aplinkosaugą, ekonomiką ir socialinę plėtrą. Einant šiuo keliu yra siekiama plėtoti ekonomiką, tenkinti visuomenės socialinius poreikius, tačiau būtina atsižvelgti į aplinkosaugos reikalavimus.

Ši konferencija buvo pirmasis tokio plataus masto pasaulio šalių lyderių susitikimas. Į ją buvo dedama daug vilčių ir laukiama palankių sprendimų bei rezultatų. Sunku tikėtis, kad būtų buvę pasiekti visi planuoti rezultatai. Kai kurie nutarimai buvo priimti, dėl kitų nepavyko susitarti. Taigi kai kurie suinteresuotieji asmenys buvo patenkinti gautais rezultatais, kiti nusivylė, ypač visuomeninės organizacijos. Vis dėlto šie konferencijos laimėjimai buvo didelis indėlis į globalią aplinkosaugą ir darnų vystymąsi. Buvo priimti šie svarbūs politiniai dokumentai (Elliot, 1998):

- *Stokholmo deklaracija*. Tai pirmas rimtesnis mėginimas formuoti tarptautinę aplinkosaugos teisę ir politiką, ja buvo įtvirtintos žmonių ir šalių teisės bei pareigos saugoti ir gerinti žmonijos gyvenimo sąlygas bei aplinkos būklę.
- Patvirtintas *Veiksmų planas* ir rekomendacijos dėl žmonijos gyvenimo sąlygų gerinimo (socialiniais ir ekonominiais aspektais), išteklių naudojimo, plėtros, poveikio žmogaus aplinkai mažinimo.
- Įkurta *JT aplinkos apsaugos programa* (angl. The United Nations Environment Programme, UNEP).

Deklaracija yra politikos dokumentas, bet joje paskelbti ir pasirašyti 26 principai buvo skirti tolesniems veiksams įgyvendinti. Vienas iš svarbiausių principų – šalių suverenumo ir jų atsakomybės dėl gamtos išteklių naudojimo bei žalos gamtai atlyginimo. Reikėtų pripažinti, kad konferencijos reikšmė buvo daugiau politinė nei aplinkosauginė. Labai svarbu, kad pirmieji politiniai žingsniai aplinkosaugos srityje buvo žengti globaliu lygmeniu.

Kaip minėta, kritikos buvo pareikšta ir per tuo pat metu vykstančią nevyriausybinį organizacijų (angl. *nongovernmental organization*, NVO) konferenciją, kurioje buvo aptariami tie patys klausimai. Svarbiausi kritikuotini aspektai buvo šie: nevysiškai išbaigta deklaracija, kuri tik iškėlė problemas, bet nenurodė jų sprendimo būdų; veiksmų planas buvo nekonkretus ir nepristatytas suinteresuotajai visuomenei. Šis planas buvo pavadintas problemų katalogu, o ne sprendimų įgyvendinimo priemone. Be to, UNEP nebuvo įkurta kaip stipri agentūra, turinti tarptautinį mandatą iškelti tarptautines bylas dėl aplinkosaugos pažeidimų, nors to buvo tikėtasi.

Nepaisant pareikštos kritikos, reikėtų pripažinti, kad Stokholmo konferencija padarė didelį postūmį aplinkosaugos srityje ir padėjo darnaus vystymosi pagrindus, jos rezultatai paskatino tolesnį aplinkosaugos principų įgyvendinimą. Nors kitas pasaulinio lygmens viršūnių susitikimas įvyko tik po 20 metų, per tą laikotarpį buvo žengta daug svarbių žingsnių link bendradarbiavimo globalios aplinkosaugos ir darnaus vystymosi srityse.

Nuo Stokholmo iki Rio de Žaneiro susitikimo. Remiantis L. Elliotu (1998 m.), šį periodą galima apibūdinti kaip indėlį į antrąjį pasaulio viršūnių susitikimą, įvykusį 1992 m. Rio de Žaneire. Vienas iš svarbiausių dalykų buvo 1980 m. parengta Pasaulio (aplinkos) apsaugos strategija (angl. *conservation strategy*). Jos parengimą organizavo UNEP, IUCN ir Pasaulio gamtos fondas (angl. *World Wide Fund for Nature*, WWF). Ši strategija padėjo Darnaus vystymosi strategijos kūrimo pamatus – buvo siūloma atsakyti ekonomikos plėtros ir aplinkos apsaugos supriešinimo ir aiškiai deklaruota, kad plėtra ir apsauga nėra prieštaringi dalykai, o racionalus gamtos išteklių naudojimas yra neatskiriami ne tik ekonomikos plėtros, bet ir gamtos apsaugos dalis.

Antras svarbus įvykis buvo 1983 m. įkurta JT aplinkos ir plėtros komisija (angl. *World Commission on Environmental Development*, WCED). 1987 m. ši komisija suformulavo pagrindines darnaus vystymosi nuostatas ir paskelbė ataskaitą „Bendra mūsų ateitis“, kuri dar vadinama *Brundtlando* ataskaita (WCED, 1987). Joje pateiktas darnaus vystymosi apibrėžimas ir apibendrinta jo sąvoka. Dar buvo pabrėžta, kad toks vystymasis turėtų tenkinti dabartinius visuomenės poreikius, bet nemažinti galimybių tenkinti savuosius ateities kartoms. Be to, joje teigiama, kad darnus vystymasis turėtų būti pagrįstas ne tik ekonominių ir aplinkosauginių interesų derinimu, bet ir socialiniu teisingumu. Tokiu būdu pirmą kartą buvo viešai pareikšta, kad reikia padėti ekonomiškai neišvysčiusioms, skurstančioms šalims, vadinasi, turtingųjų šalių pareiga – dalytis finansiniais ir kitais ištekliais su neturtingosiomis. Buvo teigiama, kad visi pasaulio ištekliai yra bendri, o ekonomiškai išvysčiusios šalys dažniausiai naudoja skurdesnių šalių gamtiniais ištekliais. Svarbiausia, kad buvo oficialiai patvirtinta apie pradedantį ryškėti globalizacijos procesą, darantį didelį poveikį aplinkosaugai. Globalizacijos procesų išryškinimas atkreipė daugelio pasaulio šalių politikų dėmesį į jo poveikį aplinkos valdymui, nes kai kurios problemos visų pirma turėtų būti sprendžiamos pasauliniu lygmeniu.

Pabrėžtina, kad šiuo laikotarpiu buvo parodyta pastangų spręsti klimato kaitos problemas. 1988 m. Jungtinių Tautų aplinkos programa kartu su Pasaulio meteorologijos organizacija (WMO) įsteigė tarpvyriausybinę klimato kaitos darbo grupę, kuriai priklausė 60 šalių. Ši grupė labai talkino rengiant ir priimant Bendrosios klimato kaitos konvenciją.

Vis dėlto ne tik minėtieji svarbūs įvykiai turėjo įtakos globalios aplinkos politikai ir valdymui. Per šį laikotarpį Jungtinės Tautos priėmė nemažai rezoliucijų aplinkos išsaugojimo srityje ir surengė ne vieną aukšto lygio šalių susitikimą aplinkosaugos klausimais. Tai paskatino daugelį procesų, kurie buvo įgyvendinti per Rio de Žaneiro konferenciją.

Jungtinių Tautų Aplinkos ir plėtros konferencija (angl. *United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*, dar vadinama ***Rio Summit***, 1992). Praėjus dvidešimčiai metų po Stokholmo konferencijos įvyko antrasis pasaulio šalių viršūnių susitikimas. Jame dalyvavo 178 valstybių delegacijos (iš jų 100 atstovavo šalių vadovai). Lietuvos Respublikai atstovavo Aukščiausios Tarybos pirmininkas Vytautas Landsbergis. Kaip ir per Stokholmo konferenciją, tuo pat metu vyko nevyriausybinių organizacijų Pasaulio ekonomikos forumas. Tiesa, 1989 m. JT surengė parengiamąją konferenciją ir buvo įsteigtas Parengiamasis konferencijos komitetas. Šis komitetas parengė visus dokumentų ir rezoliucijų projektus bei numatė svarbiausias problemas, kurias būtina aptarti konferencijos metu. Buvo išskirtos šios prioritetinės kryptys: atmosferos, gėlių vandenių ir jūrų bei kitų žemės išteklių apsauga, biologinės įvairovės išsaugojimas, biotechnologijų valdymas, atliekų tvarkymas. Dar buvo numatyta aptarti gyvenviečių plėtrą, skurdo mažinimą ir žmonių sveikatos apsaugą (Elliot, 1998).

Šios konferencijos metu priimta rezoliucija ir kiti dokumentai, kurie kaip svarbiausią ilgalaikę visuomenės vystymosi ideologiją formaliai įteisino darniąją plėtrą ir išdėstė svarbiausius darnaus vystymosi principus. Per konferenciją buvo priimti šie svarbiausi dokumentai:

- Rio aplinkos ir plėtros deklaracija (Rio deklaracija);
- Darbotvarkė 21 – Pasaulinė darnaus vystymosi įgyvendinimo Veiksmų programa arba kai kuriuose šaltiniuose dar vadinamas Veiksmų planas;
- Susitarimas dėl darnaus miško naudojimo principų.

Ir Rio deklaracija, ir Darbotvarkė 21 turėjo didelę politinę reikšmę. Nors šie dokumentai neturėjo juridinės galios, jie veikė tolesnį politinį klimatą ir skatino šalių bendradarbiavimą derinant aplinkosaugos klausimus ir darnų vystymąsi. Daugelis šalių šių dokumentų nuostatas vienaip ar kitaip perkėlė į nacionalinius strateginius dokumentus ar teisės aktus, o tai prisidėjo prie jų įgyvendinimo atskirų šalių lygmeniu.

Rio deklaracija yra politinis mechanizmas, ji yra įvardyta kaip Žemės chartija (*UNCED*, 1992). Joje buvo nustatyti nauji 27 darnaus vystymosi ir aplinkos išsaugojimo principai. Pirmasis principas įvardijo žmogų kaip svarbiausią darnaus vystymosi orientyrą ir priskyre jam atsakomybę už aplinkos išsaugojimą. Kiti principai numatė įvairius darnaus vystymosi ir aplinkos išsaugojimo aspektus, iš jų reikėtų išskirti šiuos svarbiausius: taršos prevencijos veiksmų taikymą, poveikio aplinkai vertinimą, ankstyvą pranešimą apie avarijas ir patvirtintą nuostatą „teršėjas moka“, kuri pradėta plačiai taikyti. Buvo įvardyta, kad šalys pačios priima sprendimus dėl savo gamtos išteklių naudojimo, jos yra suverenios išteklių naudojimo srityje ir kiekviena yra už juos atsakinga. Nuostata, kad gamtos ištekliai galėtų būti naudojami globaliai, buvo išbraukta iš dienotvarkės.

Darbotvarkė 21 kaip ir Deklaracija nėra teisės dokumentas. Darbotvarkė 21 – tai veiksmų programa vadinamas veiksmų planas, kuriuo siekiama įgyvendinti Deklaracijos ir subalansuotos plėtros principus. Deklaracija yra išsamus dokumentas (800 psl.), susidedantis iš šių keturių sekcijų, kurios apima: 1) socialinę ir ekonominę dimensiją; 2) aplinkos ir jos išteklių apsaugą pagal darnaus vystymosi principus; 3) pagrindinių visuomenės grupių įtakos stiprinimą; 4) įgyvendinimo priemonės ir jų taikymą. Aplinkos ir jos išteklių apsaugos sekcijoje yra analizuojamos atmosferos, vandenų ir žemės išteklių, miškų naikinimo, dykumėjimo, darniosios žemės ūkio ir kaimo plėtros, biologinės įvairovės išsaugojimo, biotechnologijų valdymo ir atliekų tvarkymo problemos. Ketvirtojoje sekcijoje yra numatytos priemonės, kurios apima teisinius įgyvendinimo aspektus, finansinius realizavimo mechanizmus, institucinių pajėgumų didinimą, mokslo ir švietimo svarbą įgyvendinant darnaus vystymosi principus. Nors minėtoji programa yra gana išsamus dokumentas, jame daugiau nurodytos sprendimų įgyvendinimo gairės, o ne konkretūs veiksmai ar priemonės.

Svarbiausias konferencijos tikslas – remiantis darnaus vystymosi principu numatyti globalaus aplinkos valdymo gaires ir kryptis. Konkretesnių uždavinių buvo keliami siekiant užtikrinti aplinkos kokybę, tinkamą gamtos išteklių valdymą, subalansuotą žemdirbystės ir kaimo plėtrą bei apriboti miškų naikinimą. Svarbu ir tai, kad buvo atkreiptas dėmesys į visuomenę, suinteresuotuosius asmenis, visuomenines organizacijas ir bendruomenes, kurie yra svarbiausi darnaus vystymosi principų įgyvendintojai ir aplinkos išteklių valdymo, ir kituose aplinkos išsaugojimo sektoriuose.

Konferencijos laimėjimai yra svarbūs pasauliniu mastu. Galima teigti, kad tai reikšmingiausias XX a. globalaus lygmens aplinkos išsaugojimo ir darnaus vystymosi pasaulio viršūnių susitikimas. Vieni iš svarbesnių žingsnių buvo šie:

- JT darnios plėtros komisijos įkūrimas, reiškiantis svarbius žingsnius į darnaus vystymo taikymą visuomenės socialinėje, ekonominėje ir aplinkosaugos srityse;
- Suformuotas teisinis pagrindas ir paskatintas tarptautinės aplinkos teisės kūrimas, aplinkosauginio sąmoningumo iškėlimas aukščiausiuoju politiniu lygmeniu, suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į aplinkos valdymą ir darnų vystymąsi.

Taip pat buvo pasirašyti du labai svarbūs globalūs susitarimai:

- Bendroji klimato kaitos konvencija;
- Biologinės įvairovės konvencija.

Pasirašyti šias konvencijas buvo labai svarbu, nes tai atvėrė naujų klimato kaitos valdymo ir biologinės įvairovės išsaugojimo galimybių. Vėliau buvo priimti Kioto (1997 m.) ir Kartachenos biosaugos (2000 m.) minėtųjų konvencijų protokolai.

Ko gero, nėra buvę nė vieno tarptautinio susitikimo, kurio pasiekti rezultatai nebūtų kritikuojami. Nors buvo pasiekta išties nemažai, neapsieita ir be kritikos, ypač dėl:

- nepakankamo konferencijos uždavinių įgyvendinimo;
- realių įsipareigojimų neprisiėmimo;
- menko politikų noro spręsti aplinkosaugos problemas;
- iškelta pernelyg daug problemų, pritrūko konkretumo.

Viena vertus, Rio deklaracija yra politikos dokumentas, daugiau politinės valios išraiška, visuomenės įtraukimas į aplinkosaugos ir dar-

naus vystymosi problemų sprendimą. Laikomasi nuomonės, kad nors ir buvo plačios apimties, Darbotvarkė 21 galėjo būti dar išsamesnė ir konkretesnė. Kita vertus, ši veiksmų programa (planas) buvo rengiama pasauliniu lygmeniu, o kiekvienos šalies aplinkos apsaugos ir darnaus vystymosi problemos yra labai skirtingos. Tikriausiai būtų neįmanoma parengti bendros išsamios programos ir veiksmų plano skirtingoms šalims. Šios darbotvarkės patvirtinimas paskatino atskirus regionus ar šalis priimti regionų ar nacionalines darbotvarkes XXI amžiui. Baltijos jūros valstybės parengė regionų programą – Baltijos jūros regiono darbotvarkę 21. Ji vienija devynias šalis (ir Rusijos Federaciją), išsidėsčiusias aplink Baltijos jūrą, bei Norvegiją ir Islandiją. 1998 m. Baltijos Darbotvarkė 21 buvo patvirtinta Septintajame Baltijos jūros valstybių tarybos ministrų susitikime Niborge. Ji apėmė ne tik Baltijos regiono aplinkos apsaugos, darnaus vystymosi problemas, bet ir socialinį bei ekonominį šalių ir visuomenės bendradarbiavimą valdant aplinką ir pan.

Nepaisant kai kurių, ypač nevyriausybių, organizacijų kritikos, pasaulinė Rio de Žaneiro konferencija buvo pats svarbiausias (arba vienas iš svarbiausių) iki šiol vykusių pasaulio šalių viršūnių susitikimų, jo priimti sprendimai sudarė sąlygas didinti aplinkos valdymo efektyvumą.

Pasaulio aukščiausiojo lygio susitikimas dėl darniosios plėtros (angl. *World Summit on Sustainable Development*) (toliau – Johannesburgo susitikimas) (2002 m.). Praėjus dešimčiai metų po Rio konferencijos, Pietų Afrikos Respublikoje įvyko kitas pasaulio šalių viršūnių susitikimas. Jame dalyvavo 192 šalių atstovai. Svarbiausios konferencijos temos buvo šios: švaraus vandens, sanitarinių sąlygų gerinimo, būsto, energetikos, sveikatos apsaugos, sveiko maisto problemų sprendimas, bendravimas biotechnologijų perteikimo srityje, žmoniškųjų išteklių plėtra. Aplinkos apsaugos problemoms (išskyrus biologinės įvairovės) buvo skirta mažiau dėmesio nei Rio konferencijoje. Per susitikimą buvo pabrėžta, kad praėjus dešimtmečiui nuo Rio de Žaneiro susitikimo buvo nemažai pasiekta tobulinant aplinkos valdymą ir diegiant darnaus vystymosi principus. Rio konferencijos planai buvo didžiuliai, tačiau realiai nuveikta kur kas mažiau. Svarbiausias šio susitikimo tikslas – suformuluotas siekis eiti „nuo planų prie darbų“. Dėl to veiksmų planas buvo detalesnis nei dviejų anksčiau viršūnių susitikimų.

Kaip Stokholmo ir Rio de Žaneiro konferencijose, Johanesburgo viršūnių susitikime irgi buvo priimti du svarbūs analogiškos formos dokumentai:

- Johanesburgo darnaus vystymosi deklaracija;
- Johanesburgo įgyvendinimo programa (planas).

Johanesburgo įgyvendinimo programoje (plane) numatyti konkretūs įsipareigojimai šioms penkioms prioritetinėms sritims:

- vandens naudojimo ir sanitarinių sąlygų gerinimo;
- energetikos;
- sveikatos ir toksinių medžiagų naudojimo;
- žemės ūkio;
- biologinės įvairovės ir ekosistemų valdymo.

Deklaracijoje daugiau dėmesio buvo skiriama aplinkos politikai formuoti, o minėtojoje programoje – konkretesnėms priemonėms numatyti. Jame buvo išdėstytos detalios įsipareigojimų įgyvendinimo priemonės ir nurodytos konkrečios datos.

Šio susitikimo rezoliucijoje visos valstybės JT narės buvo paragintos per artimiausius dvejus metus sukurti ir pradėti įgyvendinti nacionalines darnaus vystymosi strategijas. Lietuva tokią strategiją parengė ir patvirtino 2003 m., o papildė 2009 metais. Europos Sąjunga buvo patvirtinusi darnaus vystymosi strategiją 2001 m., tačiau po šios konferencijos 2006 m. ir 2009 m. pakartotinai ją atnaujino³.

Sunku yra vertinti per dešimt metų padarytą pažangą aplinkos valdymo ir darnaus vystymosi srityse. Vis dėlto tai gana trumpas laikotarpas, ypač turint omenyje, kad darnus vystymasis tapo pripažintu pasaulinio lygio procesu. Be to, reikėtų atkreipti dėmesį, kad Johanesburgo viršūnių susitikimo metu labai išsiskyrė ekonomiškai išsivysčiusių ir neišsivysčiusių ar mažiau išsivysčiusių šalių požiūriai į aplinkos išsaugojimą ir darniąją plėtrą. Vadinamosios neturtingesnės šalys bendrai išreiškė savo pozicijas, kad ekonomiškai išsivysčiusios šalys turėtų remti aplinkosaugos ir darnaus vystymosi programas. Kitu atveju aplinkosaugos problemos pasauliniu lygmeniu nebus sprendžiamos. Tokios idėjos buvo keliamos ir per kitus susitikimus, taip pat ir klimato kaitos klausimams spręsti. Žinoma, tam tikra

³ Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>>.

ekonomiškai išsivysčiusių šalių parama yra galima ir ji teikiama, bet tai nėra problemos sprendimo būdas.

Jungtinių Tautų konferencija dėl darniosios plėtros (arba **Rio +20**). Praėjus dvidešimčiai metų nuo Rio konferencijos, 2012 m. Brazilijos mieste Rio de Žaneire įvyko pasaulio šalių viršūnių susitikimas. Jame dalyvavo visų 192 JT šalių atstovai (57 valstybių vadovai ir 31 vyriausybės vadovas). Šis susitikimas išsiskiria tuo, kad jame, be valstybių vadovų ar atstovų, aktyviau dalyvavo nevyriausybinių organizacijų ir verslo atstovai. Konferencijos metu buvo susitarta dėl bendro dokumento „Ateitis, kurios norime“ patvirtinimo. Šiame dokumente yra suformuluota bendra visų pasaulio šalių darnaus vystymosi vizija ir pasiūlyta, kaip spręsti šiuo metu aktualias aplinkos apsaugos, ekonomikos ir socialinės plėtros problemas (Dodds, Laguna-Celis, Thompson, 2014; Fitzmaurice, Maljean-Dubois, Negri, 2014). Buvo pasiekti šie svarbiausi susitarimai:

- stiprinti JT aplinkos programą, kuri taptų svarbiausia tarptautine institucija, koordinuojančia aplinkos apsaugos klausimus;
- įsteigti tarpyvyriausybinių forumą, kuris pakeistų šiuo metu neefektyviai dirbančią Darnaus vystymosi komisiją;
- dešimčiai metų patvirtinti darnaus vartojimo ir gamybos veiksmų planą;
- žaliąją ekonomiką pripažinti kaip svarbiausią darnaus vystymosi priemonę.

Konferencijos rezultatai buvo apibendrinti išsamiose išvadose. Jos apima bendrą pasaulio visuomenės ateities viziją, naujus politinius aplinkosaugos ir darniosios plėtros įsipareigojimus, RIO konferencijos principų ir veiksmų planų atnaujinimą, įgyvendinimo progreso vertinimą, suinteresuotųjų asmenų įtraukimą į aplinkos valdymą, žaliosios ekonomikos skatinimą, tarptautinio aplinkos valdymo diegiant institucinę darnaus vystymosi struktūrą stiprinimą, siekį skatinti darnaus vystymosi ekonomikos, socialinės ir aplinkos lygmenų integraciją, Jungtinių Tautų sistemos koordinavimo užtikrinimą, aplinkosaugos įgyvendinimo finansavimą, veiksmų ir pažangos vertinimo programos įgyvendinimą ir t. t.^{4,5}

⁴ Prieiga per internetą: <<http://www.uncsd2012.org/>>.

⁵ Prieiga per internetą: <<http://www.am.lt/VI/index.php#r/1535>>.

Daugelio specialistų nuomone, šiame viršūnių susitikime buvo priimti efektyvesni sprendimai nei ankstesniuose. Tam nemažai įtakos turėjo ir sukaupta tarptautinė tokio aukšto lygio susitikimų organizavimo patirtis bei iš ankstesnių susitikimų rengimo praktikos padarytos išvados (*Dodds, Laguna-Celis, Thompson, 2014*). Šio susitikimo indėlis ir į globalų, ir į regionų ar nacionalinį aplinkos bei klimato kaitos valdymą yra labai reikšmingas. Vis dėlto liko daug neišspręstų problemų, kurios buvo keliamos per ankstesnius viršūnių susitikimus. Aktualiausias dalykas išliko tas pats – neišspręstas ekonomiškai išsivysčiusių šalių finansinės pagalbos teikimo mažiau išsivysčiusioms klausimas.

Darnaus vystymosi darbotvarkė iki 2030. Kaip minėta, 2015 m. rugsėjo 25–27 d. Niujorke įvykusioje Jungtinių Tautų Generalinėje Asamblėjoje buvo priimta rezoliucija (*UN, 2015*), kurios iššūkis – „Pakeiskime mūsų pasaulį“⁶. Tai politinis žmonijos darnaus vystymosi dokumentas ir veiksmų planas iki 2030 metų. Darbotvarkėje yra iškelta 17 darnaus vystymosi tikslų ir 169 uždaviniai. Šiuo dokumentu yra raginamos visos šalys ir suinteresuotieji asmenys imtis kartu įgyvendinti veiksmus nuo taikos pasaulyje užtikrinimo iki skurdo mažinimo, sveikatos gerinimo ir aplinkos išsaugojimo ateities kartoms. Darbotvarkėje yra išdėstyti visi šiuolaikiniai darnaus vystymosi principai ir tai yra išsamus aplinkosaugos, socialinius, ekonominius, kultūrinius visuomenės aspektus apimantis dokumentas. Pasaulyje per tuos nuo Stokholmo konferencijos praėjusius 43 metus daug kas pasikeitė, dėl to jame yra išdėstyti būtini veiksmai ateinantiems penkiolikai metų. Rengiant šį dokumentą buvo atsižvelgta į neįgyvendintus ankstesniųjų metų politinių deklaracijų ir veiksmų planų (darbotvarkių) siekius, buvusias spragas, šių dienų pasaulio realijas ir galimybes išspręsti problemas ateityje.

Priimta JT rezoliucija yra visų šalių pasirašyta Deklaracija apie darnų žmonijos vystymąsi žingsnis po žingsnio įgyvendinant iškeltus tikslus ir uždavinius. Kiekvieną tikslą detalizuoja konkretūs uždaviniai. Iš 17 iškeltų tikslų yra skirtų ir aplinkai išsaugoti. Kai kurie iš jų yra tik šiek tiek susiję su aplinkos išsaugojimu, pavyzdžiui, 6 tikslas, kuriuo siekiama užtikrinti darnų vandens naudojimą ir sanitarines

⁶ Prieiga per internetą: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>.

sąlygas. Tikslai, skirti darniam žemės ūkiui, miestų plėtrai, švariai produkcijai ir kt., yra glaudžiai susiję su aplinkos išsaugojimu. Šie tikslai yra tiesiogiai nukreipti į aplinkos ir jos komponentų apsaugą. Pavyzdžiui, 13 tikslas – „Sustabdyti klimato pokyčius ir poveikį jam“, 14 tikslas – „Saugoti ir darniai naudoti jūrų ir okeanų išteklius“, 15 tikslas – „Saugoti, restauruoti, skatinti darnų sausumos ekosistemų naudojimą, miškų tvarkymą, stabdyti žemių degradavimą ir biologinės įvairovės nykimą“.

Svarbu ir tai, kad šiuo metu esant įtemptai ir sudėtingai pasaulio politikai vyksta visų šalių vadovų aukščiausiojo lygio susitikimai, per kuriuos yra priimami svarbiausi darnaus vystymosi (Darbotvarkė 2030), klimato kaitos valdymo (*Paryžiaus sutartis*, 2015) susitarimai ir kiti pasaulio visuomenei svarbūs dokumentai. Vienas iš aktualesnių pastarųjų metų susitikimų buvo JT Bendrosios klimato kaitos konvencijos šalių narių 2015 m. gruodį Paryžiuje įvykusi konferencija. Jos metu gruodžio 12 d. buvo patvirtintas istorinis teisiškai privalomas visuotinis klimato kaitos susitarimas, vadinamoji **Paryžiaus sutartis**, kuri apima 195 išsivysčiusių ir besivystančių šalių išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo, prisitaikymo prie klimato kaitos ir įgyvendinimo priemonių įsipareigojimus. Svarbiausias sutarties tikslas – riboti pasaulio temperatūros kilimą ir jį sumažinti daugiau nei 2 °C bei įdiegti visapusiškus mechanizmus, kad temperatūros didėjimas neviršytų 1,5 °C, palyginti su ikipramoninio laikotarpio lygiu (1750 m.). Daugiau informacijos apie Paryžiaus sutartį galima rasti informacijos sutarties tinklalapyje⁷. Ši sutartis – didelis aplinkosaugos specialistų, mokslininkų ir politikų vos ne dvidešimties metų nuopelnas po Kioto protokolo pasirašymo (1997 m.).

1.4. APLINKOS POLITIKOS ĮTAKA VALDYMUI

Aplinkos politikos formavimosi pradžia yra siejama su 1960–1970 m., kai buvo atkreiptas dėmesys į didžiausias aplinkosaugos problemas ir kilo globalių aplinkosauginių visuomenės ir specialistų judėjimų.

⁷ Prieiga per internetą: <<https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/parisagreement>>.

N. Carteris (2001 m.) teigė, kad daugiausia problemų aplinkai kelia staigus pasaulio gyventojų skaičiaus didėjimas, o tai didina gamtos išteklių vartojimą, naujų teritorijų įsisavinimą, ekosistemų degradavimą. Be to, jis yra įvardijęs ir kitas svarbiausias XX a. antrosios pusės problemas, susijusias su aplinkos apsauga (žr. 1.2 lentelę). Be to, reikėtų paminėti pramonės ir energetikos plėtrą, transporto priemonių daugėjimą, žemės ūkio intensyvėjimą ir t. t. Tai sukėlė vadinamąją ekologinę krizę, kurią vis dažniau aptarinėjo pasaulio visuomenė. Didėjant visuomenės spaudimui, į aplinkosaugos problemas buvo atkreiptas ir pasaulio politikų dėmesys. Tai paskatino ir tarptautinių aukšto lygio susitikimų bei per juos priimtų susitarimų daugėjimą (žr. 2 skyrių).

1.2 lentelė. Svarbiausios XX a. antrosios pusės žmonių keliamos problemos, darančios neigiamą poveikį aplinkai (Carter, 2001; Venckus, 2008)

Laikotarpis	Žmonių keliamos problemos
Iki 1960 m.	Regionų taršos didėjimas Dirvožemio erozija Ekosistemų degradavimas
1960–1970 m.	Gamtos išteklių naudojimo suintensyvėjimas Taršiųjų technologijų naudojimas Pesticidų naudojimo skatinimas Dykumų plotų didėjimas
Po 1970 m.	Rūgščiųjų liūtų intensyvėjimas Stratosferos ozono sluoksnio ardymas Klimato kaitą sukeliančių dujų kiekio didėjimas Intensyvus genetiškai modifikuotų organizmų naudojimas Drėgnųjų atogrąžų miškų plotų mažėjimas Biologinės įvairovės nykimas

Be to, aplinkos politikos plėtrą skatino ir intensyvus viešosios politikos formavimasis, aktyvesnis visuomenės dalyvavimas ir pan. Kadangi aplinkos politika yra sudedamoji viešosios politikos dalis, jai vystantis atsirado panašių tendencijų ir sąsajų su viešuoju bei aplinkos valdymu. Viešoji politika ir priimti teisės dokumentai yra valdymo pagrindas bendrame kontekste. Tokie pat principai būdingi ir aplinkosaugai. Aplinkos politikos gairės ir principai yra inspiruojami

į aplinkos teisę bei valdymą. Dėl to aplinkosaugos veikla prasideda nuo politinių sprendimų, t. y. nuo aplinkos politikos. Ši politika suteikia galimybių imtis tolesnių aplinkosaugos veiksmų. Aplinkos politika, kaip ir valdymas, yra globali, regionų, nacionalinė ir vietos. Skirtingi veiksniai lemia įvairius aplinkos politikos formavimo lygmenis. Paprastai globali aplinkos politika daro įtaką regionų ir nacionalinei politikai, bet pasaulyje dominuojančių ekonomiškai išsivysčiusių šalių įtaka globaliai aplinkos politikai yra gana didelė. Dėl to aplinkos politikos ir valdymo lygmenų sąsajos yra gana glaudžios (žr. 2 skyrių).

Aplinkos (aplinkosaugos) politikos sąvokos irgi gali būti vertinamos skirtingai. Pavyzdžiui, P. Dauvergne (2012 m.) laikosi nuomonės, kad aplinkos politika yra tarpdisciplininė sritis, apimanti ir aplinkosaugos, ir kitas sritis: ekonomikos, sociologijos, teisės, geografijos, darnaus vystymosi, žmonių ekologijos, etikos ir t. t. Jo manymu, sunku būtų sukonkretinti minėtąjį apibrėžimą. R. Wurzelis ir kt. (2013 m.) aplinkos politiką siūlo aiškinti kaip aplinkos politikos mechanizmų ir valdymo būdų derinimą. M. Kraftas (2007 m.) mano, kad aplinkos politika yra tarpdisciplininė sritis, todėl aplinkosaugos tikslai negali būti pasiekiami veikiant tik aplinkosaugos subjektams. Be to, šiame procese turėtų dalyvauti didelė suinteresuotųjų asmenų grupė – nuo valstybių ir vyriausybių vadovų bei valstybės institucijų iki nevyriausybinių organizacijų ir privataus sektoriaus. R. Saunieris ir R. Meganckas (2007 m.) siūlo aplinkos politiką apibūdinti kaip įvairių sektorių politikos ir priemonių kompleksą. Kita vertus, kai kurie specialistai mano, kad netikslinga apibrėžti aplinkos politikos sąvokos, nes pati aplinkos sąvoka yra plati ir ne visų vienodai aiškinama (*Grant, Matthews, Newell, 2000*). Galbūt dėl to, kad pačios aplinkos ir politikos sampratos yra labai plačios ir kompleksinės, dažnas autorius nesiryžta tiesiogiai apibūdinti ar apibrėžti aplinkos politikos sąvokos.

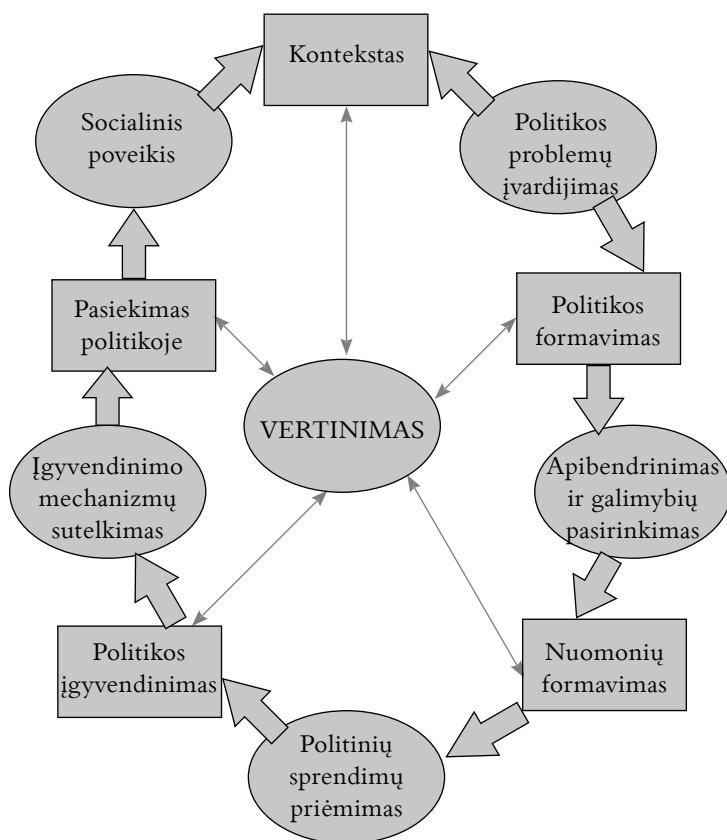
Aplinkos politikos sričiai Lietuvoje neskiriama pakankamai dėmesio. Atlikta gana mažai mokslo tyrimų ir išvis neįvertintas aplinkos politikos efektyvumas. Aplinkos politikos objektas, principai ir kryptys yra aptarti keliuose aukštųjų mokyklų vadovėliuose, tačiau jos sąvokos nėra iki galo išaiškintos (*Gražulevičienė, 2004; Lazdinis ir kt., 2008; Vaišnoras, 2011; Venckus, 2012*).

Esant plačiam nuomonių spektrui, aplinkos politiką bendrine prasme galima apibūdinti kaip viešą deklaravimą, poziciją ir ketinimus

numatyti aplinkosaugos gaires, kryptis, jos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą. Aplinkos politika, kaip ir valdymas, yra horizontali ir apima daugelį sektorių, t. y. oro, vandens, žemės ir jos gelmių, biologinės įvairovės ir apsaugos, darnaus gamtos išteklių naudojimo, pramonės bei kitos taršos prevencijos ir mažinimo, atliekų tvarkymo ir kt. Kaip ir apsauga, aplinkos politika gali būti bendroji (angl. *environmental policy*) arba apimanti vadinamuosius žaliuosius aspektus, biologinę įvairovę, saugomas teritorijas (angl. *nature conservation policy*). Vakarų šalys aiškiai atskiria aplinkos ir gamtos (apsaugos) politiką. Pirmoji yra daugiau siejama su aplinkos kokybe ir dažniausiai vadinama rudąja aplinkosauga, o antroji – žaliaja. Gamtos politikos terminas Lietuvoje nėra dažnai vartojamas, kiek dažniau – saugomų teritorijų politikos.

Ko gero, būtų netikslinga pateikti kurį nors vieną ar kelis aplinkos politikos apibrėžimus, nes įvairūs autoriai aplinkos politiką vertina labai skirtingai. Prasmingiausia būtų apibūdinti aplinkos politikos sampratą, jos formavimo principus ir įgyvendinimo žingsnius. A. Crabbe ir P. Leroy (2008 m.) yra šiek tiek paprasčiau išaiškinę aplinkos politikos koncepciją ir jos formavimo procesą. Remiantis šiais autoriais, politikos formavimas ir įgyvendinimas yra cikliškas procesas. Politikos proceso ciklo stadijos (pakopos, tarpsniai) yra pateikti 1.5 paveiksle.

Politikos, kaip ir įvairių strateginių valdymų, procesas vyksta cikliškai, kiekviena stadija yra kartojama. Toks cikliškas vyksmas suteikia galimybę kontroliuoti proceso kokybę, jį vertinti ir efektyvinti bei daryti didesnę poveikį aplinkos valdymui. Politikos poveikis pasireiškia ne tik aplinkos komponentams ar procesams. Vykdoma aplinkos mokesčių politika daro įtaką vartojamų produktų ir paslaugų kainoms. Griežtesni aplinkosaugos reikalavimai gali priversti įmones diegti pažangesnes gamybos, valymo įrenginių, automobilių gamybos ar transporto valdymo technologijas. Aplinkos politika gali daryti poveikį ir žmonių socialiniams gyvenimo aspektams. Pavyzdžiui, dėl didesnių aplinkosaugos reikalavimų įmonės pradės gaminti daugiau aplinkai ir žmogui nežalingų gaminių arba mažins genetiškai modifikuotų produktų vartojimą, ūkininkai augins daugiau ekologiškos produkcijos. Tokiu būdu visuomenė pradės labiau orientotis į aplinkai ir žmogui nekenksmingą gyvenseną. Tai tik keletas pavyzdžių, kokią įtaką aplinkos politika daro visuomenės socialinei ir ekonominei sritims.



1.5 paveikslas. Svarbiausios politikos proceso formavimo stadijos
(Crabbe, Leroy, 2008)

Politikos formavimo procesas prasideda visuomenėje, kai įvyksta tam tikrų aplinkos būklės pokyčių, kurie yra reikalingi. Visų pirma priimami politiniai sprendimai. Šis procesas yra ilgas, bet nuoseklus. Iš pradžių aptinkama ir suformuluojama problema, iškeliami tikslai, įteisinama politika, nustatomos jos įgyvendinimo priemonės, atliekamas politikos vertinimas ir ji yra keičiama arba koreguojama (Crabbe, Leroy, 2008; Kraft, 2007). Formuojant aplinkos politiką labai svarbu numatyti, koks gali būti jos poveikis: tiesioginis ar šalutinis, teigiamas ar neigiamas, ar nulinis efektas ne tik aplinkai, bet ir visuomenei.

Koks bus poveikis aplinkai ir visuomenei, labai priklauso nuo aplinkos politikos formavimo proceso ir jo dalyvių. Vienoks poveikis bus ją formuojant tradiciniu hierarchiniu lygmeniu, kitoks – laikantis šiuolaikinių viešosios politikos principų, įtraukiant suinteresuotuosius asmenis ir kolektyviai priimant sprendimus. Kita vertus, apie tai galima kalbėti tik tada, jeigu šalyje aplinkos politika vykdoma kryptingai, o ne vyksta spontaniškai. Tinkamai suformuotas ir įgyvendinamas politikos procesas leidžia nustatyti aplinkos valdymo principus, mechanizmus, instrumentus ir asmenis bei kitus įgyvendinimo aspektus. Neatsiejama aplinkos politikos proceso dalis – jos vertinimas, veiksmingumo nustatymas ir efektyvinimas. Kaip teigiama, Vakarų šalių aplinkos politikos formavimo proceso ir įgyvendinimo sėkmingumas tiesiogiai priklauso nuo jo efektyvumo vertinimo ir taikymo tobulinant politikos formavimą ir jos įgyvendinimą aplinkos valdymo srityje (*Crabbe, Leroy, 2008; Dauvergne, 2012; Kraft, 2007; Meijer, Berg, 2010; Wurzel ir kt., 2013*).

Išskiriami du aplinkos politikos tipai: reguliuojamoji ir paskirstomoji (*Anderson, 2006; Kraft, 2007*). Pirmoji apima taršos valdymą, aplinkos mokesčius, cheminių medžiagų ar genetiškai modifikuotų organizmų naudojimą. Paskirstomoji politika reguliuoja gamtos išteklius ir kitus žmonių naudojamus viešuosius išteklius (rekreacinius, energetinius), finansinių subsidijų taikymą. Tokiu būdu aplinkos politika daro poveikį ne tik aplinkos valdymo procesams, bet ir visuomenės socialinei bei ekonominei sritims, ypač jos poreikiams. Aplinkos politikos principai yra integruoti į visus žmonių veiklos sektorius (transportą, žemės ūkį, energetiką, pramonę ir t. t.), jais remiantis yra priimami sprendimai ir jie įgyvendinami. Kaip sėkmingą aplinkos politikos integravimo į sektorių politiką pavyzdį galima pateikti Europos Sąjungos bendrąją žemės ūkio politiką. Nors ji apima ne tik žemės ūkio, bet ir įvairias socialines bei ekonomines žemės ūkio sektoriuje veikiančių asmenų veiklos rūšis, yra priskiriama sektorių politikai (*Paulikas, Kazėnas, 2012; Vaišnoras, 2011*). Aplinkos politika į kitus sektorius yra sėkmingai integruota ne tik Europos Sąjungoje, bet ir JAV, Kanadoje bei kitose ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse.

Aplinkos politika skatina teisės aktų priėmimą ir strateginių dokumentų rengimą (*Therivel, Partidario, 1996; Wood, Djeddour, 1991*). Šie autoriai yra pasiūlę hierarchinę politikos ir valdymo įgyvendinimo schemą, kuri šiuo metu yra visuotinai taikoma:

Politika → Strategija → Planas → Programa → Projektas

Strateginiai dokumentai yra neatsiejama aplinkos politikos proceso formavimo ir jo įgyvendinimo dalis. Jie yra skirstomi pagal hierarchiją – nuo aukštesniojo iki žemesniojo lygmens. Juose yra planuojama skirtinga veiklos apimtis ir laikotarpiai. Strateginiams dokumentams įgyvendinti yra rengiami vadinamieji taktiniai dokumentai. Veiklos rūšių ir veiksmų taktika – tai strateginių dokumentų įgyvendinimo būdai, veiksmai ir priemonės, turintys nustatytus laiko periodus, aiškias darbų apimtis, išteklius, konkrečias teritorijas ir t. t.

1.3 lentelė. Strateginių dokumentų tipai, paskirtis ir galiojimo laikas
(*Therivel, Partidario, 1996; Wood, Djedjour, 1991*)

Dokumento tipas	Paskirtis	Galiojimo laikotarpis (metais)
Strategija	Aplinkos politikos gairių, tikslų ir uždavinių suformulavimas	10–20
Planas	Koordinuotas ir laiko apibrėžtas strategijos tikslų ir uždavinių įgyvendinimo išdėstymas	5–10
Programa	Plano tikslų ir uždavinių įgyvendinimas, sukonkretinant laiką, vietą bei siaurinant apimtį ar specializuojant atskirus sektorius	3–5

Praktiniai arba įgyvendinimo (taktiniai) dokumentai yra projektai – tai aukštesnių tikslų ir uždavinių įgyvendinimas konkrečiu laiku ir konkrečioje vietovėje (pvz., 1–3 metų laikotarpiui). Projektai turėtų būti pradedami rengti tik tada, kai jau yra patvirtinti aukštesniojo lygmens strateginiai dokumentai, bet praktikoje pasitaiko atvejų, kai parengiama atskirų projektų, nesusijusių su strateginiais dokumentais.

Kaip minėta, strateginiai dokumentai turėtų būti rengiami ir tvirtinami hierarchijos principu. Pirmiausia parengiama strategija, paskui planas, programa ir galiausiai atskiri projektai. Kita vertus, šio hierarchinio principo dažniausiai nepaisoma, ypač Lietuvoje. Dėl to atskirų projektų veiklos rūšys, vėliau priėmus strateginius dokumentus, gali nebeatitikti jų tikslų ir uždavinių. Planas turėtų įgyvendinti strategijos tikslus, programa – plano, o projektai konkrečiomis veiklos

rūšimis, veiksmais ir priemonėmis – strateginių dokumentų tikslus ir uždavinius. Toks pat principas yra taikomas ir planuojant teritorijas. Pirmiausia turėtų būti patvirtinamas bendrasis šalies planas, pagal jį rengiami apskričių (provincijų) bendrieji planai, o paskui įvairaus lygio savivaldybių.

Strategijos ir kiti strateginiai dokumentai gali apimti visas aplinkosaugos sritis arba atskirus sektorius. Nacionalines strategijas paprastai tvirtina parlamentai arba vyriausybės, o sektorių – ministerijos ar kitos įgaliotosios institucijos. Šis bendrasis strateginių dokumentų rengimo ir tvirtinimo principas yra būdingas daugeliui šalių, bet nacionalinių skirtumų irgi matyti. Sprendimų priėmimo hierarchijos aspektai bus aptariami 2 skyriuje. Daugeliu atvejų Lietuvoje yra laikomasi šių hierarchijos principų, bet pasitaiko ir tam tikrų nukrypimų (žr. 2.3 poskyrį).

1.5. SUINTERESUOTŲJŲ ASMENŲ ĮTAKA APLINKOS VALDYMUI

Sprendimams aplinkos valdymo srityje priimti skiriama gana daug dėmesio. Vienas iš svarbesnių šiuolaikinio valdymo principų yra platus suinteresuotųjų asmenų įtraukimas. Kaip pabrėžia M. Reedas (2008 m.), bendradarbiavimo su galimais partneriais planuojant ir valdant aplinkos išteklius pradžia galima laikyti 1970 m., o poveikio aplinkai vertinimo srityje – maždaug 1980 m., tačiau aktyvesnis suinteresuotų grupių ir visuomenės dalyvavimas prasidėjo po 1990 metų. Įvairių grupių tarpusavio bendradarbiavimas suaktyvėjo po Rio de Žaneiro pasaulio vadovų susitikimo, kai buvo priimta Rio deklaracija ir svarbiausios darnaus vystymosi nuostatos. Naujos pastaraisiais dešimtmečiais kilusios iniciatyvos paskatino į valdymą įtraukti dar daugiau suinteresuotųjų asmenų (*Stoll-Kleemann, Welp*, 2006). Jų dalyvavimo svarba yra pabrėžiama įvairių tarptautinių susitikimų nutarimuose ir dokumentuose. Priimant sprendimus didelę įtaką turėtų daryti suinteresuotieji asmenys ar jų grupės.

Suinteresuotieji asmenys įvairiose valdymo veiklos srityse gali būti vertinami šiek tiek skirtingai. Šios teorijos pradininkas R. Freedmanas (1984 m.) juos apibūdino kaip įvairias grupes ar asmenis, galinčius

daryti įtaką įgyvendinant organizacijų tikslus. Vėliau ši sąvoka buvo labiau išplėsta ir apėmė įvairias politikos ar valdymo formas. Suinteresuotieji asmenys yra apibūdinami kaip institucijos, organizacijos, įmonės, nevyriausybinės organizacijos, socialiai organizuotos grupės, bendruomenės ar pavieniai asmenys, suinteresuoti bendra konkrečia veikla, procesais ir jų padariniais bei galintys daryti įtaką įgyvendinant iškeltus tikslus ir uždavinius, arba kurių interesus gali paveikti tam tikros veiklos rūšys (*Reed, 2008; Stoll-Kleemann, Welp, 2006*). Daugelis mokslininkų juos yra apibūdinę detaliau.

Kiek kitaip suinteresuotieji asmenys yra apibūdinami Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatyme (1992 m., aktuali redakcija). Jame yra išskirta suinterasuota visuomenė ir suinteresuotieji asmenys. Šiame įstatyme šios sąvokos yra apibrėžiamos taip: „suinterasuota visuomenė – vienas arba daugiau fizinių ar juridinių asmenų, kuriems daro arba gali daryti poveikį sprendimai, veiksmai ar neveikimas aplinkos ir jos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje arba kurie yra suinterasuoti šių sprendimų procesu. Pagal šią apibrėžtį, asociacijos ir kiti viešieji juridiniai asmenys (išskyrus valstybės ar savivaldybės, jų institucijų įsteigtus juridinius asmenis), kurie įsteigti teisės aktų nustatyta tvarka ir skatina aplinkos apsaugą, visais atvejais laikomi suinterasuotais asmenimis“. Pagal šį įstatymą, fiziniai ir juridiniai asmenys, siekiantys naudos, o ne aplinkosaugos tikslų, nėra suinterasuotieji asmenys. Kaip minėta, remiantis užsienio publikacijomis, suinterasuotieji asmenys gali siekti sau naudos (pvz., ūkininkų, medžiotojų, žvejų organizacijos) arba prisidėti prie aplinkosaugos tikslų įgyvendinimo (nevyriausybinės aplinkosauginės organizacijos). Be to, tam tikrais atvejais aplinkosaugos veiklos rūšys jiems gali daryti nepriimtina poveikį.

Pagal C. Chessą ir kt. (1998 m.), suinterasuotųjų asmenų įtraukimas į valdymą ir jų dalyvavimas yra svarbus dėl šių priežasčių:

- skatina tarpusavio supratimą;
- generuoja kitokius sprendimų variantus;
- mažina atskirų dalyvaujančiųjų grupių priešišumą;
- ieško naujų sprendimų galimybių;
- išryškina teisėtus politikos formuotojus;
- pateikia optimalų kompetentingą sprendimą;
- skatina konsensuą, toleranciją ir kompromisus.

Vieni autoriai visuomenę priskiria suinteresuotiesiems asmenims, kiti ją išskiria atskirai ir įvardija kaip suinteresuotą visuomenę (Reed, 2008; Stoll-Kleemann, Welp, 2006). Tokiu būdu visuomenė gali būti išskirta arba kaip sudėtinė, arba kaip atskira suinteresuotųjų asmenų grupė, o pagal tai skirsis dalyvavimo formos ir tarpusavio dialogai. Dėl to yra svarbu apibūdinti suinteresuotuosius asmenis, nustatyti jų tikslus, poveikio galimybes ir veiklos pobūdį. Be to, įgyvendinant aplinkosaugos uždavinius tikslinga pripažinti juos partneriais. Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymo procesus užkerta kelią būsimiems konfliktams, nes polinkis konfliktuoti išryškėja gana anksti. Be to, dialogai, kaip spręsti tam tikrą problemą, vyksta visoms suinteresuotosioms šalims priimtinomis sąlygomis.

Suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į sprendimų priėmimą dėl šiuolaikinio aplinkos valdymo, gamtos išteklių naudojimo ar saugomų teritorijų valdymo išsivysčiusiose šalyse yra įprasta demokratiška procedūra. Viena vertus, suinteresuotieji asmenys yra įvairių valdymo procesų pagalbininkai, kita vertus, jie gali būti ir procesų vilkintojai ar stabdytojai. Dėl to yra tikslinga juos iš anksto apibūdinti, nustatyti jų poreikius, pajėgumus ar galimybes bei parengti jų įtraukimo į valdymo procesus strategiją. Tokią strategiją dažniausiai rengia valdymo procesus vykdančios organizacijos. Tam tikslui yra atliekama suinteresuotųjų asmenų, jų veiklos rūšių analizė ir identifikavimas, poreikių bei pajėgumų vertinimas ir tuo remiantis parengiama strategija. Tai daroma siekiant geresnio bendradarbiavimo priimant sprendimus ir efektyvesnio valdymo (Margules ir kt., 2005; Mierauskas, 2009b; Stoll-Kleemann, Welp, 2006).

Suinteresuotųjų asmenų ir jų veiklos rūšių analizė. Ji apima šiuos svarbiausius klausimus: suinteresuotųjų asmenų identifikavimą, poreikių ir jų veiklos rūšių, pajėgumų ir galios įvertinimą, galimos įtakos nustatymą, jų poveikio formas ir būdus. Valdymo organizatoriai, remdamiesi analizės rezultatais, yra pajėgūs parengti savo ir suinteresuotųjų asmenų bendradarbiavimo strategiją.

Kitas svarbus etapas yra *suinteresuotųjų asmenų identifikavimas ir jų poreikių vertinimas*. Šių asmenų poreikiai gali pasireikšti įvairiuose valdymo etapuose: ir veiklos rūšių planavimo, ir įgyvendinimo. Suinteresuotaisiais asmenimis gali tapti ir juridiniai, ir fiziniai asmenys, darantys tiesioginę arba netiesioginę įtaką valdymo procesui. S. Stoll-Kleemann ir M. Welpas (2006 m.) išskiria keturias svarbiausias

saugomų teritorijų ir gamtos išteklių valdymo grupes. Kaip tinkamą pavyzdį galima pateikti suinteresuotųjų asmenų įtraukimą į saugomų teritorijų valdymą. Šias grupes galima apibūdinti taip: pirmajai iš jų priskiriamos organizacijos, atsakingos už saugomų teritorijų valdymą, antrajai – saugomų teritorijų savininkai ir valdytojai, trečiajai – už saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimą atsakingos organizacijos, ketvirtajai – organizacijos ir asmenys, suinteresuoti vienaip ar kitaip naudoti saugomų teritorijų išteklius (žr. 1.4 lentelę).

1.4 lentelė. Suinteresuotųjų asmenų grupės ir jų interesai (Mierauskas, 2009b)

Suinteresuotųjų asmenų grupės	Suinteresuotieji asmenys	Interesų sritys (priskirtų funkcijų atlikimas)
Už saugomų teritorijų valdymą ir tvarkymą atsakingos organizacijos ir asmenys	Valstybės institucijos	Tarptautinių įsipareigojimų vykdymo užtikrinimas (pvz., Europos Sąjungos, konvencijų reikalavimų ir pan.); valstybinės politikos įgyvendinimas saugomų teritorijų apsaugos srityje; tarptautinių ir valstybinių programų rengimo ir įgyvendinimo organizavimas; ataskaitų rengimas ir teikimas tarptautinėms organizacijoms; nacionalinių strateginių ir teisės dokumentų rengimo organizavimas ir tvirtinimas; saugomų teritorijų sistemos palaikymo ir valdymo užtikrinimas.
	Valstijų, sričių ir (ar) regionų institucijos; savivaldos institucijos	Regionų saugomų teritorijų tinklo palaikymo ir valdymo užtikrinimas; regionų programų rengimas ir įgyvendinimas; regionų strateginių dokumentų rengimo organizavimas ir tvirtinimas; valstybės ir regionų programų įgyvendinimas; saugomų teritorijų administracijų veiklos koordinavimas ir jų planų tvirtinimas.

Suinteresuotųjų asmenų grupės	Suinteresuotieji asmenys	Interesų sritys (priskirtų funkcijų atlikimas)
	Saugomų teritorijų administracijos	Nacionalinių ir regionų programų įgyvendinimas; gamtotvarkos planų rengimas ir įgyvendinimas; įvairių aplinkosaugos programų (agrarinės aplinkosaugos, miškų, žvejybos ir pan.) įgyvendinimo koordinavimas; mokslo tyrimų ir monitoringo (stebėsenos) vykdymas; gamtos, kultūros ir kitų saugomų objektų apsauga ir tvarkymas; vietos bendruomenių ir konkrečių asmenų įtraukimas į apsaugos ir kitas su saugomų teritorijų uždaviniais susijusias veiklos rūšis; atskirų suinteresuotųjų asmenų veiklos rūšių koordinavimas; turistų ir lankytojų srauto reguliavimas, informacijos centrų palaikymas; kasdienis operatyvinis (gaisrų gesinimas, stichinių nelaimių likvidavimas ir pan.) teritorijos tvarkymas.
Saugomų teritorijų savininkai ir valdytojai	Mokslo institucijos, universitetai; nevyriausybinės organizacijos; saugomų teritorijų savininkai (privatūs asmenys, įvairios bendrovės).	Tam tikrų saugomai vietai būdingų požymių išlaikymas; konkrečios saugomos vietovės tvarkymas; rūšių ir buveinių išsaugojimas; mokslo tyrimų ir monitoringo (stebėsenos) vykdymas; gamtos, kultūros ir kitų saugomų objektų apsauga ir tvarkymas; turistų ir lankytojų srauto reguliavimas, informacijos centrų palaikymas; pajamų iš saugomų teritorijos veiklos rūšių generavimas; kasdienis operatyvinis (gaisrų gesinimas, stichinių nelaimių likvidavimas ir pan.) teritorijos tvarkymas.

Suinteresuotųjų asmenų grupės	Suinteresuotieji asmenys	Interesų sritys (priskirtų funkcijų atlikimas)
Saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu suinteresuotos organizacijos	Mokslo institucijos, universitetai; nevyriausybinės organizacijos.	Rūšių ir buveinių išsaugojimas; gamtotvarkos veiklos rūšių vykdymas; mokslo tyrimų ir monitoringo (stebėsenos) vykdymas; gamtos, kultūros ir kitų saugomų objektų apsauga ir tvarkymas.
Organizacijos ir asmenys, suinteresuoti vienokiu ar kitokiu saugomos teritorijos išteklių naudojimu	Vietos bendruomenės; medžiotojų ir žvejų organizacijos; miško naudotojų organizacijos; žemės ūkio organizacijos; žemės savininkų organizacijos; gamtinius išteklius naudojančios organizacijos; plėtos organizacijos (pramonės, statybos, ryšių, energetikos, kelių, melioracijos ir pan.); turizmo ir rekreacijos plėtos organizacijos; karinės organizacijos; privatūs asmenys.	Nereglamentuojamas žemės naudojimas ir jos produktyvumo didinimas; intensyvi ūkio plėtra; intensyvi žemės ir miškų ūkio plėtra; infrastruktūros ir statybų plėtra; žemės gelmių išteklių naudojimas; intensyvus gamtinių išteklių naudojimas; rekreacijos ir turizmo plėtra; kultūrinių tradicijų puoselėjimas; specializuotos veiklos rūšių (pvz., karinės) plėtojimas; kitoks žmonių gerovės didinimas.

Svarbiausiais po valdymo institucijų suinteresuotaisiais asmenimis paprastai yra laikomi mokslo arba gamtos saugos organizacijų nariai, nes jie siekia išsaugoti tam tikrą teritoriją. Kiti asmenys į planavimo ir valdymo procesus gali būti įtraukiami vėliau. Lietuvoje

suinteresuotieji asmenys į procesus paprastai yra įtraukiami tada, kai reikia su jais konsultuotis arba derinti jau parengtus tvarkymo planus ar vykdyti numatytą veiklą, o kartais jie tik informuojami apie priimtus sprendimus. Pastaraisiais metais suinteresuotųjų asmenų požiūris ir poreikiai kito, dėl to jų įtaka saugomų teritorijų valdymo srityje padidėjo. Minėtieji asmenys įvairiose šalyse yra skirtingi – vienokie išsivysčiusiose, kitokie besivystančiose. Jų poreikiai atskirose šalyse irgi skiriasi, tačiau esama ir nemažai panašumų. Poreikiai dar priklauso ir nuo asmenų grupės. Paprastai pirmosios, antrosios ir trečiosios grupių poreikiai yra susiję su saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimu, o ketvirtosios – dažniausiai su jų poreikių, kurie nėra susieti su saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimu, tenkinimu. Ketvirtoji grupė paprastai yra problemiškesnė, todėl ji yra labiau analizuojama ir vertinama.

Suinteresuotųjų asmenų pajėgumų vertinimas. Suinteresuotieji asmenys yra nevienodų pajėgumų ir galimybių, jie turi skirtingų žinių, galių ir motyvacijų. Siekiant tai išsiaiškinti yra renkami ir analizuojami duomenys. Jie yra renkami tokiais būdais: pagal kompetentingų institucijų požiūrį, saugomų teritorijų darbuotojų atliktas suinteresuotųjų asmenų apklausas, pastarųjų vykdomą lobistinę veiklą, visuomenės nuomonę, pagal vienų ar kitų suinteresuotųjų asmenų nuomones, aktyvumą žiniasklaidoje ir kitus informacijos šaltinius (*Margoluis et al.*, 2005; *TNC*, 2000; *WWF*, 2000). Surinkti duomenys yra išanalizuojami ir asmenys pagal pajėgumus suskirstomi į tam tikras grupes:

- didelės galios ir didelio potencialo;
- didelės galios, bet mažo potencialo;
- mažos galios, bet didelio potencialo;
- mažos galios ir mažo potencialo.

Remiantis minėtaisiais šaltiniais, suinteresuotieji asmenys yra skirstomi pagal galimą daryti įtaką ir svarbą į šias grupes (*Mierauskas*, 2009b; *Stoll-Kleemann, Welp*, 2006):

Pirminės svarbos: galintys daryti įtaką saugomų teritorijų valdymui, jie yra atsakingi už tam tikrų veiklos rūšių jose vykdymą, bet nėra pavaldūs saugomas teritorijas administruojančioms organizacijoms. Tai gali būti valstybės, regionų ar net savivaldos centrinės institucijos.

Antrinės svarbos: darantieji netiesioginę įtaką per teritorijos naudojimą, pavyzdžiui, komercinės, turizmo ir rekreacijos organizacijos;

Opozicinė grupė: darantieji įtaką per išteklių naudojimą, dėl to dažniausiai yra priešišškai nusiteikę. Jie yra teritorijos išteklių naudotojai, kaip antai: miškų, vandentvarkos, žemės gelmių eksploatavimo bendrovės, žvejų ir medžiotojų organizacijos;

Nenustatytos svarbos: darantieji nedidelę įtaką, bet galintys palaikyti kitas grupes. Jiems gali priklausyti įvairios socialinės grupės, vietos bendruomenės ir visuomenės susivienijimai.

Suinteresuotųjų asmenų analizė leidžia nustatyti jų įtaką ir galimybes valdant saugomas teritorijas. Svarbu identifikuoti realią įtaką galinčius daryti asmenis, ypač lyderiaujančius, nes su jais reikės glaudžiau bendradarbiauti rengiant strategiją ir ateityje vykdant veiklą.

Suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą strategijos rengimas. Ir suinteresuotųjų asmenų, ir jų grupių ar visuomenės įtraukimas į saugomų teritorijų steigimą, planavimą ir tvarkymą yra neišvengiamas procesas. Biologinės įvairovės konvencijoje (SCBD, 2004) ir daugelio kitų mokslininkų darbuose (Idle, Bines, 2005; Lokwood, Worboys, Kothari, 2006; Mose, 2007; Worboys ir kt., 2015) yra pateikiamas šiuolaikiškas gerokai platesnis požiūris į saugomų teritorijų valdymą, kai dalyvauja didelė suinteresuotųjų asmenų grupė. Jie dažniausiai prisideda tada, kai pradedami rengti įvairūs tvarkymo ar valdymo planai arba programos. Remiantis šiuolaikišku požiūriu jau nebeužtenka su jais aptarti parengto plano ar programos varianto, kai beveik nebėra galimybių pakeisti tam tikrus sprendimus. Naujų valdymo iššūkių yra iškelta ir pasauliniu lygmeniu, ir naujojoje Europos saugomų teritorijų valdymo koncepcijoje, kur XXI a. suinteresuotieji asmenys turėtų būti labiau integruojami į šį procesą ir tai atspindėtų strateginius darnaus vystymosi tikslus (Mose, 2007).

Šiuolaikiškų saugomų teritorijų valdymo principų įgyvendinimas neretai yra sudėtingas procesas, ypač mažiau demokratiškų tradicijų turinčiose šalyse. Neretai pasitaiko atvejų, kai kilusiems iššūkiams nėra pasirengę nei saugomų teritorijų administracijų darbuotojai, nei patys suinteresuotieji asmenys. Dažniausiai darbuotojai nelinkę užleisti kai kurių valdymo pozicijų, o suinteresuotieji asmenys mėgina įgyti daugiau sprendimų priėmimo teisių. Norint pasiekti tam tikrų kompromisų yra rengiamos suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į saugomų teritorijų valdymą strategijos. Minėtųjų asmenų įtraukimas nėra visiškai atviras procesas, nes jo metu jie gali siekti kiek įmanoma sau palankesnio sprendimo (Idle, Bines, 2005).

Tokių strategijų rengimas kiekvienoje šalyje šiek tiek skiriasi dėl nacionalinių teisės aktų skirtumų, demokratiškumo tradicijų ir visuomenės gebėjimo dalyvauti atviruose procesuose. A. Knightas ir kt. (2006 m.) rekomenduoja pradėti rengti strategiją nuo konsultacijų su suinteresuotaisiais asmenimis ir jų nenutraukti ne tik rengimo proceso metu, bet ir per visus valdymo etapus. Šie autoriai dar rekomenduoja išklausti visų asmenų nuomones bei išsiaiškinti jų poreikius ir tai turėtų būti ne formali procedūra, o bendradarbiavimo procesas. Tai turėtų apimti abipuses konsultacijas, bendrą sprendimų priėmimą ir atsakomybės pasidalijimą, tam tikrą atsakomybės už atliktus veiksmus perdavimą (*Margoluis ir kt.*, 2005). Be to, reikia turėti omenyje, kad atsižvelgiant į saugomų teritorijų valdymo formas turėtų būti taikomi skirtingi strategijų rengimo principai.

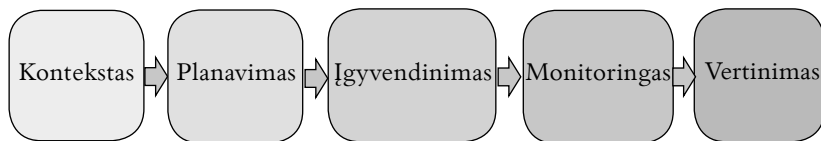
Kaip pabrėžia A. Knightas ir kt. (2006 m.) bei R. Margoluis ir kt. (2005 m.), rengiant strategiją yra tikslinga, kad tam vadovautų nešališki išorės ekspertai. Ir strategijos rengimas, ir jos įgyvendinimas turėtų būti bendradarbiavimo procesas, kuris nepriklausytų nuo skirtingų interesų ir tikslų. Nepriklausomi rengėjai turėtų taip valdyti procesą, kad gamtosaugos tikslų neužgožtų privatūs interesai. Svarbiausias rengiamos strategijos tikslas – pasiekti, kad suinteresuotieji asmenys suprastų keliamus gamtosaugos reikalavimus, bet kartu būtų sprendžiami ir socialiniai bei ekonominiai klausimai. Tai būtina suderinti, nes suinteresuotieji asmenys gali būti nusiteikę priešišškai dėl numatytų saugomų teritorijų uždavinių įgyvendinimo (*Idle, Bines*, 2005).

Tokių strategijų parengimas ir įgyvendinimas yra sudėtinga užduotis ne tik saugomų teritorijų darbuotojams, bet neretai ir patiems suinteresuotiesiems asmenims, nes visiems tai yra gana didelis demokratijos iššūkis. Saugomų teritorijų valdymo procese tam tikru lygmeniu turėtų dalyvauti ir suinteresuota visuomenė. Kaip minėta, vieni autoriai mano, kad visuomenė galėtų sudaryti dalį suinteresuotųjų asmenų, kiti ją išskiria atskirai. Pastaruoju atveju vienokiu ar kitokiu būdu būtina rasti bendradarbiavimo sąlyčio tašką. Visada yra svarbu pateikti visuomenei kuo daugiau informacijos apie saugomų teritorijų uždavinius ir valdymą tam, kad dėl didėjančios priešpriešos nebūtų sunku įgyvendinti numatytą apsaugos tikslą. Kaip nepakankamo bendradarbiavimo su visuomene pavyzdį galima pateikti „Natura 2000“ teritorijų steigimą Vokietijoje (*Eben*, 2006). Steigiant

ši ekologinį Europos Sąjungos tinklą nebuvo tinkamai bendradarbiaujama su vietos gyventojais ir bendruomenėmis, o tai paskatino neigiamą nuostatą ir priešinimąsi jo steigimui, dėl to šis procesas užsitęsė kur kas ilgiau nei buvo planuota. Tik išsiaiškinus ir aptarus konkrečias problemas teritorijų steigimo procesas buvo sėkmingai užbaigtas.

1.6. VALDYMO PROCESO ANALIZĖ IR VERTINIMAS

Aplinkos valdymas yra priskiriamas strateginiam valdymui ir jis yra adaptyvus besikartojantis procesas. Kaip ir kiekvienas strateginis valdymas jis apima valdymo kontekstą, poreikį, planavimą, įgyvendinimą bei vertinimą (žr. 1.6 paveikslą). Pastarasis yra valdymo kokybės užtikrinimo pagrindas. Valdymo vertinimas ir jo kokybės užtikrinimas yra plačiau taikomas organizaciniu lygmeniu, nacionaliniu ar regionų lygmenimis tai daroma rečiau. Nedažnai atliekama ir globalaus aplinkos valdymo vertinimų.



1.6 paveikslas. Svarbiausios valdymo proceso sudėtinės dalys

1.6.1. Aplinkos valdymo vertinimas ir auditas

Aplinkos valdymas, kaip ir kiti strateginiai valdymo tipai ar procesai, yra vertinamas. Vertinimą galima apibūdinti kaip sistemišką ir objektyvų rezultatų ir pasiekimų tyrimą, analizavimą ir įrodymų ieškojimą pagal iš anksto pasirinktus kriterijus, standartus, parametrus, esamas teisės normas, veiklos ar proceso tikslus (*Margoluis, Salafsky, 1998*). Vertinimas nėra kritika, o proceso analizė, silpnųjų ir stipriųjų aspektų nustatymas, grėsmės ir galimybių įžvalga. Vertinant siekiama pagerinti arba patobulinti valdymo procesą, jo turinį ir įgyvendinimą. Vertinimas skiriasi nuo veiklos rūšių peržiūros, stebėsenos

(monitoringo), inspektavimo ir kontrolės. Jis gali būti vidinis ir išorinis. Vidinis yra atliekamas naudojantis tos pačios (t. y. veiklą įgyvendinančios) organizacijos ištekliais, o išorinis – kviečiantis specialistus iš kitų kompetentingų organizacijų. Nustatyti šie bendrieji vertinimo kriterijai, tačiau gali būti taikoma ir daugelis kitų (detalesnių) (*Margoluis ir kt.*, 2005; *Margoluis, Salafsky*, 1998):

- aktualumas – kiek valdymo procesas, programa ar planas yra aktualūs;
- veiksmingumas – kaip procesas, programa ar planas yra parengti, kad būtų veiksmingai įgyvendinami;
- efektyvumas – kaip efektyviai yra įgyvendinamas procesas, programa ar planas;
- poveikis aplinkai – įvertinamas procesų ar strateginių dokumentų poveikis aplinkai (teigiamas, neigiamas, neutralus);
- tęstinumas – kaip ir kokiais būdais yra užtikrinamas veiklos rūšių įgyvendinimo tęstinumas.

Valdymas galėtų būti vertinamas keliais būdais. Dažniausiai yra taikomas valdymo veiksmingumo ar efektyvumo vertinimas, kiek rečiau – auditas. Pastarasis gali būti aplinkosauginis, veiklos, finansinis ir kitų tipų. Šiame vadovėlyje tik trumpai bendrąja prasme yra užsimenama apie aplinkosauginį (valdymo efektyvumo) vertinimą ir auditą. Šių vertinimų palyginimas yra pateiktas 1.5 lentelėje.

1.5 lentelė. Aplinkosauginio audito ir valdymo efektyvumo vertinimo palyginimas
(*Margoluis, Salafsky*, 1998)

<p>Aplinkosauginis auditas – tai formalizuotas procesas, kurio metu vertinama, ar aplinkosaugos procesuose, programose ir planuose yra tinkamai nustatyti tikslai ir uždaviniai, numatyta veiklos strategija, suplanuoti veiksmai, įgyvendinimo priemonės, jų efektyvumas ir poveikis aplinkai. Auditoriui būtina turėti nustatyta tvarka išduotą auditoriaus sertifikatą, kuris yra įregistruotas tarptautiniuose aplinkosaugos auditorių registruose.</p>	<p>Valdymo efektyvumo vertinimas – tai supaprastintas aplinkosauginio audito procesas, kurio metu yra vertinama:</p> <ul style="list-style-type: none"> • valdymo tikslų, uždavinių, veiklos rūšių nustatymas ir jų įgyvendinimo efektyvumas; • valdymo sistemos ir procesai, jų vykdymo efektyvumas; • tinkamas valdymo veiklos atlikimas.
--	---

Aplinkos valdymo vertinimas yra ne toks formalizuotas procesas kaip auditas. Jo pradžia siejama su saugomų teritorijų tvarkymo vertinimu – devintojo dešimtmečio pradžia Didžiojoje Britanijoje ir kitoje Europos šalyse. Aplinkosauginio audito pradžia laikomi 1970 m., kai JAV buvo pradėta tikrinti, kaip bendrovės veikla ir lėšų naudojimas atitinka Amerikos aplinkos apsaugos įstatymus ir reglamentus (Davidavičius, 1999). Tarptautiniu mastu aplinkos apsaugos auditas pradėtas taikyti po 1996 m., kai Tarptautinė standartizacijos organizacija (angl. *The International Organization for Standardization*, ISO) išleido seriją ISO 14000 standartų, skirtų aplinkos apsaugos vadybos sistemoms ir aplinkosauginiam auditui. ISO 14010, 14011 ir 14012 buvo skirti aplinkos apsaugos auditui. 2002 m. buvo parengtas bendras kokybės ir aplinkos vadybos audito standartas ISO 19011, kuris pakeitė ankstesnius.

Kiek anksčiau nei ISO, 1993 m. Europos Sąjunga priėmė Ekologinio vadybos ir audito schemas Reglamentą 1836/93 (EMAS), kuris buvo pakeistas 2001 m. reglamentu EB 761/2001 ir dar vėliau reglamentu EB 1221/2009. Šie standartai ir reglamentai yra skirti aplinkos apsaugos auditui, jie yra tam tikros priemonės, kuriomis siekiama patikrinti, ar organizacijų (pirmiausia pramonės) veikla dera su aplinkosauginių keliama reikalavimais, tiksliau – ar ji atitinka esamus teisės aktus ir organizacijos patvirtintus vidaus aplinkosaugos reikalavimus. Svarbu pabrėžti, kad aplinkos apsaugos auditas nėra privalomas, nes jis, kaip ir aplinkos apsaugos vadybos sistemos, yra savanoriška patikra (žr. II skyrių).

Ir valdymo efektyvumo vertinimas, ir aplinkos apsaugos auditas yra svarbiausi valdymo kokybės užtikrinimo būdai. Aplinkos valdymas yra adaptyvus cikliškas procesas, kurio metu galima ir būtina tobulinti valdymo procesą.

1.6.2. Valdymo kokybės užtikrinimas

Valdymo kokybė dažniausiai yra siejama su gamybos, paslaugų, produktų ar medžiagų kokybe. Dėl to ypač Lietuvoje daugiausia dėmesio yra skiriama tiems kokybiniams aspektams, kuriuos galima lengvai įvertinti. Kokybės klausimai yra nagrinėjami ir vertinant vadybos procesus (Kaziliūnas, 2007). Kita vertus, aplinkosaugos kokybės užtikrinimo klausimams Lietuvoje neskiriama pakankamai dėmesio,

išskyrus aplinkos apsaugos vadybos sistemas ir gamybą siejančius dalykus (švari gamyba, ekologinis projektavimas ir pan.). Aplinkos valdymo kokybės vertinimas nėra dažnas ir užsienyje. Vis dėlto tai yra taikoma vandenų valdymo, atliekų tvarkymo, saugomų teritorijų valdymo ar net įgyvendinant konkrečias priemones. Dažniausiai aplinkos valdymo kokybės vertinimas ir užtikrinimas yra taikomas organizacijų lygmeniu, bet gali būti ir aukštesniais. Tarptautinės aplinkosaugos organizacijos ragina kiek galima plačiau taikyti gero valdymo kokybės kriterijus, tačiau aukštesniais nei organizacijų lygmenimis tai daryti yra gerokai sunkiau dėl tam tikrų šalių politinių, teisinių ar valdymo skirtumų ir nevienodo suinteresuotųjų asmenų įtraukimo į valdymo procesus bei jų dalyvavimo priimant sprendimus (*Pimbert, 2004*). Autorius pabrėžia, kad valdymo kokybės užtikrinimas yra tiesiogiai susijęs su bendromis visuomenėje paplitusiomis viešojo valdymo normomis, ir jeigu valdymo kokybės klausimai nėra įdiegti šalies mastu, tai juos įgyvendinti atskiruose aplinkos valdymo sektoriuose gana sudėtinga. Dėl to gera viešojo valdymo praktika turėtų būti diegiama visuose valstybės veiklos sektoriuose. Be to, suinteresuotieji asmenys irgi turėtų būti atitinkamai parengiami, kad būtų pajėgūs tinkamai dalyvauti priimant sprendimus. Skirtingų šalių įtakos svarba buvo aptarta 1992 m. JT aplinkos ir darnaus vystymosi konferencijoje ir 1997 m. JT plėtros programos studijoje apie viešojo valdymo principus ir kriterijus (*Fitzmaurice M. ir kt., 2014; Margoluis, Salafsky, 1998*). G. Borrini-Feyerabend ir kt. (2007 m.) yra pasiūlę saugomų teritorijų valdymui taikyti JT gero valdymo principus ir kriterijus (žr. 1.6 lentelę). Šie principai tinka ir kitoms aplinkos valdymo sritims, kai į procesą yra įtraukiami suinteresuotieji asmenys.

1.6 lentelė. Gerų JT valdymo principų ir kriterijų bei geros valdymo praktikos ryšys (*G. Borrini-Feyerabend ir kt., 2007*)

Bendrieji valdymo principai	Valdymo kriterijai	Valdymo aspektai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti bendradarbiaujant su suinteresuotaisiais asmenimis
Teisėtumas ir balso teisė	Dalyvavimas	Laisvo požiūrio išsakymo užtikrinimas; diskriminavimo įvairioms socialinėms, etninėms grupėms ar lytims netaikymas; dialogo skatinimas ir bendro sutarimo siekimas numatant valdymo strategiją ir veiklos rūšis.

Bendrieji valdymo principai	Valdymo kriterijai	Valdymo aspektai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti bendradarbiaujant su suinteresuotaisiais asmenimis
	Orientacija į susitarimą	Suinteresuotųjų asmenų pasitikėjimo puoselėjimas; taisyklių laikymosi užtikrinimas.
	Subsidiarumas	Visuomenės skatinimas domėtis saugomų teritorijų problemomis; nepriklausomos žiniasklaidos dalyvavimo užtikrinimas; visuomenės ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo ir jų teisių steigiant saugomas teritorijas užtikrinimas.
Lygiateisiškumas	Nešališkumas	
	Teisės viršenybė	
Krypties turėjimas	Strateginė vizija	
	Kompleksiškumas	
Rezultatams pasiekti skirta veikla	Jautrus atsakas į dalyvių pageidavimus	
	Efektyvumas ir veiksmingumas	
Atskaitomybė	Atskaitomybė	
	Skaidrumas	

Konkrečių šalių vyriausybės institucijos yra atsakingos už geros valdymo praktikos taikymą visiems procesams. Kaip minėta, svarbu diegti gerą viešojo valdymo praktiką visais šalies lygmenimis ir užtikrinti jos funkcionavimą. Tose šalyse, kur valdymo procesai yra ne tokie demokratiški, svarbu turėti aktyvius visuomeninių ir kitų viešųjų organizacijų partnerius, kurie prisidėtų prie proceso skaidrumo didinimo (*Pimbert, 2004*). Jos gali skatinti suinteresuotuosius asmenis dalyvauti valdyme, didinti jų pajėgumus, mokyti ginti ne tik savo interesus, bet ir siekti aplinkosaugos tikslų, efektyviai naudoti gamtos išteklius ir pan.

Kaip pabrėžia G. Borrini-Feyerabend ir kt. (2007 m.), gera saugomų teritorijų valdymo praktika yra taikoma Vakarų šalyse. Valstybės institucijos yra atsakingos už visos šalies saugomų teritorijų sistemos

valdymą. Dėl to gera valdymo praktika gali būti taikoma ne tik valstybės valdomoms, bet ir jungtinėms, privačiai ar bendruomenių valdomoms teritorijoms. Viena vertus, šis procesas yra sudėtingas, nes valstybės institucijos gali daryti ribotą įtaką privačioms ar bendruomenių valdomoms teritorijoms. Kita vertus, tam tikslui valstybės institucijos gali savo noru diegti tam tikras programas, ekonomiškai ar socialiai skatinančias saugomose teritorijose veikiančius suinteresuotuosius asmenis, ir tuo pat metu aktyviai dalyvauti valdymo procesuose. Visais atvejais, kai dalyvauja valstybės, regionų ar savivaldybių institucijos, privatūs veikėjai ir kiti suinteresuotieji asmenys, valdymo kokybė tik gerėja ir tai padeda tinkamai įgyvendinti aplinkosaugos tikslus.

Vakarų šalyse aplinkos valdymo vertinimas yra įprasta plačiai taikoma praktika. Nors šioms šalims būdingas demokratiškas valdymas, dar pasitaiko atvejų, kai organizacijos neigiamai žiūri į vertintojus. Tai labiau būdinga ne tokioms demokratiškoms šalims. Lietuvoje aplinkosauginis (ypač veiksmingumo) pramonės įmonių vertinimas buvo ir yra plačiai atliekamas Kauno technologijos universiteto aplinkos inžinerijos instituto mokslininkų (*Staniškis ir kt.*, 2004). Saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimo apžvalgos buvo pateiktos mokslo studijose (*Mierauskas*, 2012; *Motiekaitytė, Juknevičiūtė*, 2010). Iš esmės aplinkos valdymo vertinimas Lietuvoje nėra plačiai paplitęs.

APIBENDRINIMAS

Aplinkos ir jos valdymo sąvokos yra interpretuojamos gana plačiai, bet jų interpretacija skiriasi ir tarptautiniuose, ir nacionaliniuose teisės aktuose, dokumentuose, mokslo darbuose ir įvairiose studijose. Be to, ši sąvoka yra skirtingai aiškinama įvairių tarptautinių ar nacionalinių aplinkosaugos organizacijų dokumentuose ar studijose. Be šio termino, neretai yra vartojama ir gamtos sąvoka. Vienuose šaltiniuose aplinka yra platesnė sąvoka nei gamta, kituose – gamta yra suprantama plačiau ir apima žemės sferos dalį, kur egzistuoja gyvybė. Lietuvių kalboje iki nepriklausomybės pradžios ir Aplinkos apsaugos įstatymo priėmimo (1992 m.) vyravo gamtos ir jos apsaugos terminas, kuris buvo siejamas su gyvąja Žemės sferos dalimi. Šiuo metu aplinka ir gamta lietuvių kalboje taip pat yra vartojamos skirtingame kontekste.

Išanalizavus įvairius tarptautinius ir nacionalinius informacijos šaltinius, tarptautinius ir Europos Sąjungos teisės aktus yra tikslinga aplinkos sąvoką taikyti platesniame nei gamtos kontekste. Dar būtina palyginti šių sąvokų skirtingų prasmų vartojimo dažnumus. Atsižvelgiant į šiuos aspektus, šiame vadovėlyje aplinkos sąvoka apima gyvąją ir negyvąją Žemės sferos dalis bei jų funkcinis tarpusavio ryšius. Gamta yra suprantama kaip gyvųjų organizmų visuma, funkcionuojanti ir palaikanti tarpusavio ryšius, o negyvoji sferos dalis yra jų egzistavimo pamatas. Suprantama, šių sąvokų išaiškinimas nepretenduoja į visuomenei priimtina nuomonę, yra laikomasi tik vienos iš pasaulyje plačiausiai vartojamų sąvokų.

Atsižvelgiant į minėtąją nuostatą, atitinkamai yra taikomos aplinkos apsaugos (aplinkosaugos) ir gamtos apsaugos (gamtosaugos) sąvokos. Abiem atvejais apsauga yra pasyvesnių veiklos rūšių ir priemonių sistema. Žmonių sistemingai suplanuotas aktyvių veiklos rūšių ir priemonių taikymas turint tikslą pagerinti aplinkos būklę atitinkamai yra vadinamas aplinkotvarka arba gamtotvarka. Pagal šias nuostatas, gamtosauga yra aplinkosaugos, o gamtotvarka – aplinkotvarkos sudėtinės dalys.

Aplinkos valdymas apima aplinkos politiką, administravimą, vadybą ir tvarkymą. Aplinkos valdymo (angl. *environmental governance*) sąvoka susiformavo siekiant suderinti viešojo valdymo, viešosios politikos bei aplinkos apsaugos ir tvarkymo sritis. Tai gana nauja sąvoka, žinoma tik apie porą dešimtmečių. Ankstesniais laikotarpiais įvairių veiklos rūšių ir priemonių sistema buvo vertinama kaip aplinkos apsauga, vėliau buvo specifikuota kaip aplinkos vadyba ir tvarkymas (angl. *environmental management*). Šiuo metu aplinkos vadyba yra siejama su įmonių, įstaigų ir kitų organizacijų aplinkosaugos valdymo aspektais. Aplinkosaugos valdymo sąvoka lietuvių kalboje yra retokai vartojama ir beveik nevartojama anglų (angl. *environmental conservation management*) bei kitose užsienio kalbose. Aplinkos politika yra sudėtinė valdymo dalis, tačiau jos įtaka ir svarba valdymo procesui labiau siejama su atitinkamu valdymo lygmeniu.

Aplinkos išsaugojimas yra vienas iš darnaus vystymosi komponentų, tačiau jis daro didelę įtaką ir kitiems darnaus vystymosi procesams. Būtina pabrėžti, kad darnaus vystymosi principai yra taikomi visiems aplinkos valdymo etapams ir lygmenims. Neretai gali būti

sunku išskirti, kuriuo atveju yra vadinamasis siauresnis aplinkos valdymas, o kada kompleksiškesnis, t. y. darnaus vystymosi procesų valdymas, nes abu valdymo tipai yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir remiasi bendraisiais prioritetais ir principais.

Svarbus šiuolaikinio aplinkos valdymo aspektas yra sprendimų, būtinų ir formuojant bei įgyvendinant politiką, ir planuojant veiklos rūšis ar tvarkymą, priėmimas. Šiuo metu demokratiškose šalyse sprendimai yra priimami plačiu mastu, įtraukiant didelę suinteresuotųjų asmenų grupę. Tai leidžia išvengti konfliktų įgyvendinant valdymą ir užtikrina kokybišką jo procesą. Tinkamas suinteresuotųjų asmenų įtraukimas skatina ne tik efektyvų gamtos išteklių naudojimą, bet ir aplinkos valdymą bendrąja prasme. Suinteresuotieji asmenys, tapę aplinkos valdymo proceso dalyviais, gali padidinti valdymo veiksmingumą ir efektyvumą. Kita vertus, jeigu su jais nevyksta jokių dialogų, procesai gali strigti ir daryti neigiamą poveikį aplinkos išsaugojimui. Šiais laikais dauguma aplinkosaugos specialistų supranta, kad suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į įvairias valdymo formas padeda ne tik demokratiškais būdais spręsti problemas, bet ir suteikia skaidrumo bei objektyvumo priimant sprendimus.

Pastaraisiais metais aplinkos valdymo proceso kokybei yra skiriama vis daugiau dėmesio. Atsižvelgiama ne tik į valdymo proceso rezultatus, bet ir į pasiekimus. Valdymo kokybę užtikrina daug veiksnių, o vienas iš svarbiausių yra adaptyvių planavimo ir įgyvendinimo principų taikymas, valdymo veiksmingumo ir efektyvumo vertinimas bei tobulinimas. Dėl to aplinkos valdymas yra suprantamas kaip cikliškas adaptyvus procesas, galintis prisitaikyti prie įvairių sąlygų ir veiksnių.

ŽINIŲ ĮTVIRTINIMO KLAUSIMAI

1. Kokie yra svarbiausi aplinkos ir gamtos sąvokų skirtumai?
2. Kaip galima apibūdinti aplinką ir aplinkos apsaugą?
3. Kaip galima apibūdinti aplinkos valdymą ir šio proceso komponentus?
4. Ar aplinkotvarką galima išskirti kaip sudedamąją aplinkos valdymo dalį?

5. Koks yra aplinkos politikos ir valdymo ryšys?
6. Kaip galima apibūdinti darnų vystymąsi?
7. Kokia yra suinteresuotųjų asmenų įtaka aplinkos valdymui?
8. Kokie svarbiausi aspektai užtikrina aplinkos valdymo kokybę?

REKOMENDUOJAMA PAPILDOMA LITERATŪRA

1. BALTRĖNAS, P.; BUTKUS, D.; OŠKINIS, V.; VASAREVIČIUS, S.; ZIGMONTIENĖ, A. Aplinkos apsauga. Vilnius: Technika, 2008.
2. JUKNYS, R. Aplinka ir vystymasis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2012.
3. LAZDINIS, I. (sud.). Aplinkos politika ir valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
4. NARUŠEVIČIUS, V.; LAZDINIS, I. Darnaus vystymosi politika ir valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
5. RAIPA, A.; SMALSKYS, V.; GIEDRAITYTĖ, V.; NEFAS, S. Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2016.
6. SAUNIER, R. E.; MEGANCK, R. A. Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance. London: Earthscan, 2007.
7. STANIŠKIS, J.; KRIAUCIONIENĖ, M. Darni plėtra. Kaunas: Technologija, Kauno technologijos universitetas, 2008.
8. VENCKUS, Z. Aplinkos politika. Šiauliai: Šiaulių universitetas, 2012.
9. WURZEL, R.; ZITO, A.; JORDAN, A. Environmental Governance in Europe. Edward Elgar Publ., 2013.

II SKYRIUS

APLINKOS APSAUGOS VALDYMO LYGMENYS

II SKYRIAUS TURINYS

2.1. Globalus aplinkos apsaugos valdymas.....	75
2.1.1. <i>Globalaus aplinkos apsaugos valdymo samprata ir principai</i>	75
2.1.2. <i>Tarptautiniai susitarimai ir jų svarba aplinkos valdymui</i>	81
2.1.3. <i>Globalaus aplinkos apsaugos valdymo mechanizmai</i>	85
2.2. Europos Sąjungos aplinkos apsaugos valdymas.....	97
2.2.1. <i>Europos Sąjungos kūrimosi procesas</i>	97
2.2.2. <i>Europos Sąjungos aplinkos politikos ir darnaus vystymosi prioritetai</i>	99
2.2.3. <i>Svarbiausios Europos Sąjungos institucijos ir jų funkcijos</i>	103
2.2.4. <i>Europos Bendrijų teisės aktų apibūdinimas</i>	108
2.3. Nacionalinis valdymo lygmuo	110
2.3.1. <i>Trumpa nacionalinių aplinkos apsaugos valdymo sistemų apžvalga</i>	110
2.3.2. <i>Lietuvos aplinkosaugos valdymo apibūdinimas</i>	113
2.3.2.1. <i>Lietuvos aplinkos politikos ypatybės</i>	113
2.3.2.2. <i>Lietuvos aplinkosaugos valdymo transformacijos</i>	116
2.4. Aplinkos valdymas vietos lygmeniu: aplinkos apsaugos vadybos sistemų taikymas	129
Apibendrinimas.....	137
Žinių įtvirtinimo klausimai.....	144
Rekomenduojama papildoma literatūra.....	144

2.1. GLOBALUS APLINKOS APSAUGOS VALDYMAS

2.1.1. Globalaus aplinkos apsaugos valdymo samprata ir principai

Globalus aplinkos apsaugos valdymas yra gana skirtingai apibūdinamas, bet jam būdingos tos pačios ypatybės, detalizuotos ankstesniame skyriuje. Kaip išskirtinį minėtojo valdymo požymį, skiriantį jį nuo kitų valdymo lygmenų, galima paminėti vieną iš svarbiausių jo komponentų – aplinkos politiką, kurios įtaka mažėja nacionaliniu ir vietos lygmenimis. Bet ir tai priklauso nuo tam tikrų šalių požiūrio į aplinkos politikos įtaką valdymui. Pabrėžtina, kad iš kitų lygmenų ją išsiskiria globalaus aplinkos valdymo mechanizmai ir suinteresuotieji asmenys (veikėjai) bei sprendimų priėmimo būdai. Globalaus valdymo atveju sprendimus priima kur kas didesnė ir įvairesnė suinteresuotųjų asmenų, kurių požiūriai, tikslai ir siekiai yra skirtingi, grupė. Priimant sprendimus nacionaliniu lygmeniu paprastai dalyvauja konkrečios šalies suinteresuotieji asmenys, o globaliu – įvairių skirtingai socialiai ir ekonomiškai išsivysčiusių šalių atstovai, todėl skiriasi ir aplinkosaugos nuostatos. Vis dėlto, kaip rodo pasaulio praktika, dažniausiai priimami bendri problemų sprendimai, parengiami politiniai dokumentai ir pasirašomos tarptautinės sutartys. Tokiu būdu tarptautinė aplinkos teisė tampa svarbiausiu viso pasaulio aplinkos valdymo orientyru.

Svarbiausius šalių ir visuomenės įsipareigojimus reguliuoja teisės dokumentai. Kita vertus, papročiai, normos ir etinės nuostatos visuomenėje atsirado kur kas anksčiau nei teisės dokumentai, bet pirmųjų svarba šiuo metu yra didžiausia. Pirmiausia teisės dokumentai buvo taikomi konkrečiose šalyse ir tik vėliau pradėta sudaryti teisines sutartis tarp įvairių šalių. Globaliu lygmeniu pirmieji tarptautiniai susitarimai buvo priimti gamtos išteklių naudojimo srityje. Pirmasis tarptautinis susitarimas aplinkos apsaugos srityje buvo 1900 m. Konvencija dėl laukinių gyvūnų, paukščių ir žuvų apsaugos Afrikoje (Kiss, Shelton, 1999). Tai buvo pirmas žingsnis tarptautinės teisės link, nors šie metai ir nelaikomi tarptautinės aplinkos apsaugos teisės pradžia. Vėliau buvo priimta daugybė kitų aplinkosaugos susitarimų. Tarptautinė aplinkosaugos teisė realiai pradėjo formotis po

Stokholmo Žmogaus aplinkos konferencijos (1972 m.). Kita vertus, visuotinai pripažįstama, kad tarptautinės aplinkosaugos teisės pradžia galima laikyti Jungtinių Tautų aplinkos ir plėtros konferencijoje (angl. *United Nations Conference on Environment and Development*, toliau – Rio de Žaneiro konferencija, 1992 m.) priimtus tarptautinius nutarimus ir rezoliucijas.

Globali aplinkos politika pradėta formuoti apie 1960–1970 metus. Ankstesnės tarptautinės aplinkosaugos teisės užuomazgos padėjo globalios aplinkos politikos ir aplinkos valdymo pagrindus. Šiuo metu dar vyksta diskusijų, ar politinės deklaracijos paskatino priimti tarptautinius susitarimus ir ar šie susitarimai turėjo įtakos formuojant aplinkos politiką. Galima laikytis vienokio ar kitokio požiūrio, tačiau globalaus aplinkos valdymo atveju tarptautinė teisė yra svarbiausias orientyras priimant įvairius sprendimus ir tarptautiniu, ir regionų, ir nacionaliniu lygmenimis. Žinoma, formuojantis globaliai aplinkos politikai, ypač pastaraisiais XX a. dešimtmečiais, jos įtaka aplinkos valdymui nuolat stiprėjo. Be to, aplinkos politika tapo tam tikrų šalių politikos dalimi ir tai leido priimti svarbius globalius susitarimus, pavyzdžiui, klimato kaitos valdymo srityje. Tokiais atvejais svarbiausius sprendimus priima šalių vadovai, tačiau juos inspiruoja aplinkos politikai.

Globalus aplinkos valdymas apima visus valdymo komponentus: aplinkos politiką, aplinkosaugos administravimą ir aplinkosaugos vadybą (žr. 1 skyriaus 1.1 paveikslą). Pabrėžtina, kad šių atskirų komponentų svarba konkreitiems valdymo lygmenims yra skirtinga. Globaliam aplinkos valdymui didžiausią įtaką daro aplinkos politikos formavimas ir įgyvendinimas. Regionų lygmeniu aplinkos politika atskiriems regionams yra nevienodai svarbi. Europoje, ypač Europos Sąjungoje, aplinkos politika užima svarbią vietą aplinkos valdymo srityje, o Pietryčių Azijos ir Okeanijos regionui jos svarba yra menka. Nacionaliniu lygmeniu aplinkos politikos įtaka irgi skiriasi. Ekonomiškai ir socialiai išsivysčiusiose demokratiškose šalyse aplinkos politikos įtaka yra didelė, nuo jos priklauso ir aplinkos valdymas. Tokios šalys yra JAV, Kanada, Australija, Naujoji Zelandija ir Vakarų Europos šalys. Kita vertus, Kinijoje ar Rusijos Federacijoje ir kitose panašaus išsivystymo lygio šalyse aplinkos politikos svarba yra menka. Panašiai vienas nuo kito priklauso ir šių šalių aplinkos politikos įtaka bei

viešasis sektorius. Pirmųjų šalių grupių viešosiose institucijose neat-siejamas valdymo elementas yra aplinkos politika, o antrųjų – labiau viešasis administravimas. Organizacijų lygmeniu aplinkos politikos įtaka gali skirtis, tai priklauso nuo valdomo kapitalo kilmės ar savi-ninkų požiūrio, t. y. daugiau nuo vidaus, o ne išorės faktorių. Organi-zacijos aplinkos politika dažniausiai yra formuojama diegiant aplinkos apsaugos vadybos sistemas (žr. 2.4 poskyrį), nes tai yra pirmas priva-lomas žingsnis diegiant vadybos sistemas. JAV ar Vakarų Europos ša-lių įmonės, kurios veikia ekonomiškai silpniau išsivysčiusiose šalyse, aplinkos vadybos sistemas (toliau – AVS) dažniausiai įdiegia atsižvelg-damos į įmonės aplinkos politiką. Kita vertus, šių šalių nacionalinio kapitalo įmonės paprastai įdiegia AVS ir kartu suformuoja įmonių aplinkos politiką, aplinkosauginį sertifikavimą, ekologinį ženklinimą ir kt. tais atvejais, kai jos tiekia produkciją ar kitaip bendradarbiauja su įmonėmis, kurios yra įdiegusios aplinkos apsaugos vadybos sistemas, ir to reikalauja iš visų partnerių.

Aplinkos politika yra suformuota įvairiuose regionuose, šalyse, savivaldybėse ar net atskirose įmonėse ir organizacijose. Kita vertus, suformuluojami svarbiausi globalūs aplinkosaugos principai ir tikslai. Visų pirma reikėtų išskirti įvairius tarptautinius susitarimus, per šalių vadovų susitikimus priimtus nutarimus, įvairių tarptautinių organi-zacijų rezoliucijas, sprendimus ir pan. Tarptautinių susitarimų ir kitų dokumentų pagrindu yra formuojama globali tarptautinė aplinkos politika ir tarptautinė aplinkosaugos teisė.

Globaliu lygmeniu yra numatyti du svarbiausi tikslai – biosferos išsaugojimas ir darnus vystymasis. Jiems įgyvendinti yra nustatomi tam tikri principai ir prioritetinės sritys, rengiamos įgyvendinimo rekomendacijos. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad globaliu lygmeniu aplinkos politikos ir valdymo prioritetai tam tikrais laiko periodais gali būti skirtingi. Jų kaita priklauso nuo tarptautinių aukščiausio-jo lygio susitikimų nutarimų ir tarptautinių susitarimų, bet visada yra laikomasi darnaus vystymosi principų. Per susitikimus paprastai suformuluojami svarbiausi aplinkos politikos principai ir priorite-tai, kurių reikia laikytis. Pirmieji prioritetai buvo iškelti Stokholmo Žmogaus aplinkos konferencijoje (*Stokholmo deklaracija*, 1972). Šio-je deklaracijoje buvo priimti 26 principai, o Veiksmų plane numa-tytos 109 rekomendacijos. Per vieną iš svarbiausių XX a. pabaigos

pasaulio aukščiausiojo lygio Rio de Žaneiro konferenciją buvo iškelti globalaus darnaus vystymosi prioritetai ir 27 principai (*Rio deklaracija*, 1992). Kituose pasaulio aukščiausiojo lygio susitikimuose (Johanesburgo, 2002; Rio+20, 2012) irgi buvo nustatyti tam tikri prioritetai. 2015 m. Jungtinių Tautų Generalinėje Asamblėjoje patvirtinta *Darnaus vystymosi darbotvarkė 2030*, kurioje numatyti darnaus vystymosi ir aplinkos apsaugos tikslai, principai ir veiksmai iki 2030 metų⁸. Labai svarbus susitarimas klimato kaitos valdymo srityje yra Paryžiaus sutartis (2015)⁹.

Europos Bendrijose aplinkos apsaugos principai irgi kito – jie yra nustatyti kiekvienoje Aplinkos apsaugos veiksmų programoje. Svarbiausi aplinkos apsaugos principai yra išdėstyti ir 1992 m. Europos Sąjungos steigimo Maastrichto sutartyje: aukšto aplinkos apsaugos lygio, atsargumo ir prevencijos veiksmų, žalos šaltinio, integracijos, darnaus vystymosi ir principas „teršėjas moka“ (*Scheuer*, 2005; *Wurzel ir kt.*, 2013).

Aplinkos apsaugos ar darnaus vystymosi principai yra politinės gairės, kryptys, politinės raidos orientyrai, kurie nurodo ir tarptautinės aplinkos teisės kūrimo kryptis. Remiantis principais yra formuojami strateginiai aplinkos apsaugos tikslai ir uždaviniai. Vis dėlto svarbiausia yra tinkamai suformuluoti ir išdėstyti veiksmus bei priemones, nes nuo jų dažniausiai ir priklauso politikos įgyvendinimas. Netikslinga nagrinėti skirtingų laikotarpių aplinkos apsaugos ir darnaus vystymosi principų, nes jie kito ir pasaulio lygmeniu, ir Europos. Vertėtų atkreipti dėmesį į vienus pirmųjų suformuluotų principų, kurie skatino tolesnį jų tobulinimą. Pagal L. Eliottą (1998 m.), P. Barnesą ir I. Barnes (1999 m.), P. Mierauską (2007 m.), remiantis Rio de Žaneiro konferencijos nutarimais galima išskirti kelis svarbiausius aplinkos politikos principus (žr. 2.1 lentelę), nors konferencijos Deklaracijoje yra nustatyti 27.

⁸ Prieiga per internetą: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>.

⁹ Prieiga per internetą: <<https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/parisagreement>>.

2.1 lentelė. Pirmieji globaliai suformuluoti aplinkos politikos principai

Svarbiausi aplinkosaugos politikos principai:

1. Gamtinių išteklių suverenitetas ir atsakomybė už juos, kad nebūtų daromas neigiamas poveikis aplinkai: išteklius naudoti taip, kad jie atsikurtų, užtikrinti jų apsaugą nacionaliniais įstatymais, nedaryti žalos aplinkai.
2. Geri santykiai su šalimis kaimynėmis ir tarptautinis bendradarbiavimas: JT chartija įpareigoja visas valstybes bendras aplinkosaugos problemas spręsti kartu.
3. Subalansuota (darnioji) plėtra: aplinkos apsauga, ekonomikos ir socialinė plėtra, kultūros raida.
4. Prevencijos (atsargumo) priemonių taikymas: jeigu kyla grėsmė aplinkai, prevencijos priemonės taikomos neatsižvelgiant į sąnaudas, aplinkos degradavimas stabdomas iš anksto.
5. Teršėjas moka: už taršą ir jos padarinius.
6. Bendra, bet skirtinga atsakomybė: bendra atsakomybė saugant bendrus išteklius, skirtinga – už grėsmės ir taršos mažinimą bei kontrolę.

Svarbiausios aplinkos apsaugos ir darnaus vystymosi prioritetų sritys buvo šios:

I. *Gamtinių išteklių apsauga*: atmosferos apsauga (klimato kaita, ozono sluoksnio apsauga, tarptautinė apsauga); Žemės išteklių apsauga (įskaitant dykumėjimą), miškų ir miškingo ploto mažėjimas; biologinės įvairovės apsauga; gėlių vandenių ir jūros išteklių apsauga; vandenynų ir jūrų bei jų išteklių apsauga.

II. *Žmogaus veikla ir žalingas produktų poveikis aplinkai*: biotechnologinių procesų valdymas; pavojingų cheminių medžiagų tvarkymas ir tarptautinė prekyba; žemės ūkio veikla; pavojingų atliekų tvarkymas ir tarptautinė prekyba; kietųjų atliekų tvarkymas ir sąvartynai; radioaktyviųjų atliekų tvarkymas.

Jau buvo atkreiptas dėmesys, kad aplinkos politikos principus reikėtų sieti su tam tikro laikotarpio aplinkosaugos aktualijomis. Minėtieji principai kito formuojant ir globalią, ir Europos Sąjungos aplinkos politiką. Antai R. Gražulevičienė (2004 m.) išskiria 14 aplinkos apsaugos politikos principų: „teršėjas moka“, didelio saugumo, profilaktikos, artumo, integracijos, lankstumo, subsidiarumo, atsipirkimo, tarptautinio

bendradarbiavimo, proporcingumo, prevencijos, saugumo, darniojo vystymosi, mokslo ir technikos duomenų naudojimo. Kita vertus, R. Ragulskytė-Markovienė (2005 m.), remdamasi ES aplinkos teisės nuostatomis, išskiria septynis ES aplinkos politikos principus: aukšto aplinkos apsaugos lygio, atsargumo, prevencijos veiksmų, žalos šaltinio, „teršėjas moka“, integracijos ir darnaus vystymosi. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad kai kurie skirtingų autorių išskirti principai yra panašūs, tam tikrų skirtumų, matyt, atsiranda dėl jų vertinimo.

Pastaraisiais metais pasaulyje vis daugiau dėmesio yra skiriama klimato kaitos problemoms spręsti. Dėl to per daugumą pasaulio šalių vadovų susitikimų yra sprendžiamos klimato kaitos valdymo problemos. Svarbiausias pastarųjų metų susitarimas – Paryžiaus sutartis (2015 m.). Pabrėžtina, kad klimato kaita, darnus vystymasis ir aplinkos apsauga yra labai susijusios problemos, dėl to jas reikėtų spręsti kompleksiskai. Reikalingas integruotas atskirų sektorių problemų sprendimas. Kita vertus, dėl įvairių priežasčių aukščiausiojo lygio susitikimai būna skirti arba klimato valdymo, arba darnaus vystymosi problemoms spręsti. Tiesa, pastaraisiais metais kai kuriuose aukščiausiojo lygio ekonomiškai išsivysčiusių šalių vadovų susitikimuose (kaip G7) buvo svarstomos ir klimato kaitos, darnaus vystymosi ir aplinkos apsaugos problemos. Vadinasi, šiuo metu vienas svarbiausių svertų tenka pasaulio vadovų susitikimams. Jų metu yra suformuluojami politiniai dokumentai ir nustatomi prioritetai. Per įvairius valstybių vadovų susitikimus (G8, vėliau G7 ir G20) priimti politiniai dokumentai tampa ir globalios, ir nacionalinės aplinkos politikos formavimo gairėmis.

Be valstybių vadovų susitikimų, dar vyksta ir aplinkos ministrų konferencijos, kuriose priimamos deklaracijos, komunikatai ir kiti politiniai dokumentai. Prieš G7 valstybių vadovų susitikimą, 2016 m. gegužės 15–16 d., Japonijos mieste Tojamoje įvyko G7 šalių aplinkos ministrų susitikimas, kuriame buvo priimtas komunikatas, nustatantis aplinkos politikos gaires. Šiame susitikime dalyvavo ir tarptautinių aplinkosaugos organizacijų atstovai: JT aplinkos programos (angl. *The United Nations Environment Programme*, UNEP), Pasaulio aplinkos fondo (angl. *The Global Environment Facility*, GEF), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros (angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD) ir kt. Minėtasis komunikatas,

kuriuo papildomi ir patikslinami aplinkosaugos prioritetai, yra Darbotvarkės 2030 tęsinys. Komunikate yra išdėstomi šių sričių prioritetai: išteklių naudojimo efektyvumas, atliekų tvarkymas (mažinimas, panaudojimas, perdirbimas), biologinė įvairovė, klimato kaita ir su ja susijusių priemonių taikymas, cheminių medžiagų valdymas, miestų įtaka, atliekos jūrose. Šis komunikatas yra pateiktas patvirtinti G7 šalių vadovų susitikime, taip pasaulio lygmeniu padidinama jo politinė vertė.

2015 m. rugsėjo 25–27 d. Niujorke įvykusioje Jungtinių Tautų Generalinėje Asamblėjoje buvo priimta Darbotvarkė 2030. Joje yra iškelta 17 darnaus vystymosi tikslų ir 169 uždaviniai. Ši darbotvarkė numato globalios aplinkos politikos ir valdymo plėtos gaires bei darnaus vystymosi principų taikymą iki 2030 metų. Šiuo aplinkos politikos dokumentu yra formuojama nacionalinė politika ir strategija bei inicijuojamas teisės dokumentų priėmimas (žr. 1 skyrių).

Kaip matyti, stabilų aplinkos politikos ir valdymo principų bei prioritetų nėra. Jie nuolat kinta, kad atitiktų šių dienų poreikius. Lyginant laikotarpį nuo Stokholmo konferencijos 1972 m. iki 2015 m., kai JT Generalinėje Asamblėjoje buvo patvirtinta Darbotvarkė 2030, galima rasti ir tam tikrų dėsningumų, bet principai ir prioritetai nuolat kito. Kita vertus, galima tvirtinti, kad per visą šį laikotarpį svarbiausias aplinkos politikos ir valdymo orientyras išliko darnaus vystymosi principai.

2.1.2. Tarptautiniai susitarimai ir jų svarba aplinkos valdymui

Šiuo metu yra daugiau kaip tūkstantis tarptautinių aplinkosaugos susitarimų. Jų svarba ir globaliu, ir regionų, ir nacionaliniu ar net vietos aplinkos valdymo lygmenimis yra labai didelė. Tarptautinius susitarimus (sutartis, konvencijas, protokolus) reglamentuoja tarptautinės teisės normos (*Bell, McGillivray, 2008; Louka, 2006; Kiss, Shelton, 1999; Stookes, 2006*).

Tarptautinės sutartys dažniausiai yra abipusis atskirų šalių arba tarptautinių organizacijų ir atskirų šalių susitarimas (*Kiss, Shelton, 1999*). Globaliu mastu tai gali būti Jungtinės Tautos, Tarptautinė jūrų organizacija (angl. *The International Maritime Organization, IMO*) ar kitos, o Europos mastu – Europos Taryba. Sutartis inicijuoja ir

rengia tarptautinių organizacijų įgaliotosios institucijos ar padaliniai. Daugumą JT aplinkosauginių susitarimų inicijavo ir rengė UNEP, o kultūros, švietimo ir mokslo – JT švietimo, mokslo ir kultūros organizacija (angl. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO). Daug jūrų ir okeanų apsaugos susitarimų rengė IMO. Įgaliojimų buvo suteikta ir kitoms tarptautinėms organizacijoms. Paprastai tarptautinės sutartys yra daugiašalės, bet gali būti ir tarp dviejų (dvišalės) ar kelių šalių (Bell, McGillivray, 2008; Louka, 2006). Dvišalių susitarimų poveikis nacionalinei teisei yra nedidelis, dažniausiai prireikia tik keletu pakeitimų.

Iki Jungtinių Tautų įsteigimo (1945 m.) tarptautinės sutartys buvo rengiamos atskirų šalių iniciatyva, o jas pasirašydavo valstybių atstovai konferencijų metu. *Afrikos konvencijos dėl faunos ir floros apsaugos* parengimas buvo inicijuotas tik kelių šalių ir ji pasirašyta 1933 m. Londone, tam tikslui surengtoje tarptautinėje Faunos ir floros apsaugos konferencijoje (Gillespie, 2007). Panašiai buvo pasirašomi ir kiti tarptautiniai susitarimai.

Tarptautinės sutartys (konvencijos, protokolai, susitarimai, įsipareigojimai) įsiteisėja tada, kai šalys jas pasirašo, paskui jas ratifikuoja arba prisijungia. Esama tokių tarptautinių sutarčių, kurių nereikia ratifikuoti. Dėl to vienas tarptautinės sutarties turėtų ratifikuoti šalių parlamentai, kitoms užtenka, kad šalys prie jų prisideda vyriausybių nutarimais (Bell, McGillivray, 2008; Louka, 2006; Kiss, Shelton, 1999). Tarptautinės sutartys įsigalioja, kai jas ratifikuoja nustatytas šalių kiekis. Pabrėžtina, kad tarptautinė sutartis yra teisės dokumentas, skirtas valstybėms, o ne jų piliečiams ar organizacijoms. Tam, kad ji galėtų būti taikoma šalių juridiniams ir fiziniams asmenims, ji turi būti įteisinama nacionaliniais teisės dokumentais. Kiekviena šalis pasirašytą sutartį turi įteisinti savo nacionaliniais teisės dokumentais. Dėl to sutartis pasirašiusios šalys privalo priimti arba papildyti esamus įstatymus ar įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus ir kitus teisės dokumentus dėl sutarčių galiojimo konkrečioje šalyje bei jų įgyvendinimo (pvz., nuostatus, taisykles ir pan.). Lietuvoje dėl tam tikros konvencijos įsigaliojimo yra priimamas atskiras įstatymas. Be to, būtina nustatyti už įgyvendinimą, stebėseną, ataskaitų teikimą atsakingas institucijas, numatyti įgyvendinimo priemones. Dar reikia papildyti aplinkos politikos nuostatus ir strateginius dokumentus.

Tarptautinių susitarimų parengimo ir pasirašymo bei ratifikavimo procedūros yra ilgos ir sudėtingos (*Bell, McGillivray, 2008; Louka, 2006; Kiss, Shelton, 1999; Stookes, 2005*). Pradinis tarptautinio susitarimo etapas yra dokumento inicijavimas. Paprastai rengimą inicijuoja tarptautinės organizacijos, kaip Jungtinių Tautų agentūros ar programos. Aplinkos apsaugos srityje dažniausiai tai būna JT aplinkos programa, jūrų ir vandenynų – IMO, kultūros ir gamtos paveldo – UNESCO. Inicijuoti dokumento rengimą gali pradėti ir kitos organizacijos (net nevyriausybinės) ar tam tikros šalys. Antras etapas yra diskusijos ir derybos su šalių vyriausybėmis ar jų atsakingomis institucijomis dėl dokumento priimtino šaliai, jo poreikio ir svarbos. Minėtuojų atveju yra naudojamas lobizmas, įtikinėjimas ir kiti diplomatiniai būdai. Šiuo etapu yra atsižvelgiama į svarbiausių šalių nuomones ir komentarus. Vėliau dokumentas yra tobulinamas, pildomas ar išbraukiami tam tikri aspektai. Jeigu labai įtakinga šalis (ar jų grupė) yra nusistačiusi į dokumentą neįtraukti tam tikrų aspektų, taip dažniausiai ir padaroma, nes nuo tos šalies priklausys ir tolesnė dokumento rengimo bei teikimo eiga. Reikėtų atkreipti dėmesį, jog norint, kad tarptautinis dokumentas būtų svarstomas ir vėliau pasirašomas, yra būtinas minimalus pritariančiųjų šalių kiekis. Priėmus svarbiausių suinteresuotųjų šalių (tarptautinių organizacijų, šalių) konsensuą, parengtas dokumentas yra teikiamas svarstyti. Pateikus įvairių pastabų dokumentas yra tobulinamas ir teikiamas svarstyti bei pritarti tam tikrame pasaulio šalių vadovų susitikime (pvz., Bendrosios klimato kaitos ir Biologinės įvairovės konvencijos Rio de Žaneiro konferencijoje, 1992). Susitikimų metu diskusijos vyksta darbo grupėse, kuriose dalyvauja šalių vyriausybių atstovai ir (ar) ekspertai, o po pastabų ir pataisymų teikiamas šalių vadovams pasirašyti. Paskutinis etapas yra susitarimo ratifikavimas nustatyta tvarka, tai gali užtrukti gana ilgai, o kai kuriais atvejais gali būti net neratifikuojama. Šiuo etapu procesas dar nesibaigia, pasirašyti dokumentą reikia įtikinti kuo daugiau šalių. Kaip įdomų atvejį galima pateikti Jungtinių Tautų organizacijos konvencijos dėl kovos su dykumėjimu šalyse, kurios patiria dideles sausras ir (ar) dykumėjimą, ypač esančias Afrikoje, pasirašymo procedūrą Lietuvoje. Iš pradžių tuometės Aplinkos apsaugos ministerijos politikams ir specialistams ši konvencija atrodė betikslė, nes Lietuvoje dykumėjimo procesai nėra įprastas reiškinys. Siekdami įtikinti

pasirašyti šią konvenciją 1997 m. į Aplinkos apsaugos ministeriją atvyko JT ir Lietuvos JT vystymo programos atstovai, jie motyvavo, kad ši konvencija apima ir dirvožemio erozijos problemas. Po tam tikrų derybų konvencija buvo pasirašyta ir įsigaliojo 2000 metais. Taigi dėl įvairių politinių ar procesinių problemų tarptautinių susitarimų pasirašymas nuo jų parengimo užtrunka kelerius metus.

Tarptautiniuose susitarimuose esama esminių įsipareigojimų ir nuostatų, nurodančių procedūras, tam tikros srities problemos sprendimo tvarką ar priemones. Detalesnių papildomų įsipareigojimų yra nustatoma sutarčių prieduose. Dalį tarptautinių susitarimų, ypač konvencijų, papildo protokolai. Jie gali būti pasirašomi kartu su susitarimu arba parengiami ir pasirašomi vėliau. Pavyzdžiui, Bendroji klimato kaitos konvencija buvo pasirašyta per 1992 m. Rio de Žaneiro pasaulio vadovų susitikimą, o 1997 m. – papildomas Kioto protokolas, kuriame buvo nustatytos konkrečios konvencijos tikslo įgyvendinimo priemonės, teisiškai galiojantys įsipareigojimai mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir t. t. Tokiu būdu kai kurie tarptautiniai susitarimai tapo savotiška sutarčių sistema – be papildomų protokolų jie negali būti įgyvendinami arba įgyvendinami neveiksmingai.

Tarptautiniams susitarimams įgyvendinti yra sukurti tam tikri mechanizmai (*Louka, 2006; Kiss, Shelton, 1999*):

- prie susitarimų prisijungusių šalių konferencijos ir jų priimami nutarimai, rekomendacijos ir kiti politikos dokumentai;
- vykdomieji susitarimų komitetai ir sekretoriatai;
- mokslo ir technikos komitetai.

Svarbiausi veiksniai yra prie susitarimų prisijungusių šalių konferencijos, kurių metų yra priimami nutarimai, sprendimai ar rekomendacijos. Per kiekvieną susitarimą yra nustatomas terminas, kas kiek laiko bus rengiamos šalių konferencijos (paprastai kas 2–5 metus). Į jas vyksta įgaliotieji šalių asmenys (Lietuvoje – už susitarimo įgyvendinimą atsakingas Aplinkos ministerijos asmuo). Atitinkami sprendimai yra priimami balsuojant. Priimti sprendimai įsigalioja ir šalys turi juos įgyvendinti. Laikotarpiu tarp šalių konferencijų vykdomąjį darbą atlieka susitarimų sekretoriatai. Svarbiausios jų funkcijos yra šios: dokumentų projektų rengimas šalių konferencijoms, jų derinimas su šalių atstovais ir susitarimų įgyvendinimo perspektyvų stebėjimas. Sekretoriatai yra atsakingi tik už organizacinius ir techninius klausimus,

o nutarimų, sprendimų, rekomendacijų ir kt. dokumentų projektus rengia mokslo ir technikos komitetai. Jų nariai yra renkami iš įvairių prisijungusių šalių atstovų.

Tarptautinei aplinkos teisei didelę įtaką daro visuotinai priimtos normos, papročiai ir tradicijos (*Louka, 2006; Kiss, Shelton, 1999*). Jų egzistavimas apima ilgesnį laiko tarpą nei kokie nors teisės dokumentai. Dažniausiai jų pagrindu yra rengiami tarptautiniai susitarimai ar teisės aktai. Kaip pavyzdį galima pateikti tam tikrų gamtos išteklių naudojimą, kai jų paėmimas iš aplinkos buvo reguliuojamas ilgamečiais papročiais ar tradicijomis. Nustatyta, kad teisės dokumentai, paremti ilgalaikiais papročiais, normomis ar tradicijomis, yra tinkamiau įgyvendinami.

2.1.3. Globalaus aplinkos apsaugos valdymo mechanizmai

Globalus aplinkos valdymas, ypač politika, visų pirma yra pagrįstas tarpvyriausybėmis institucijomis, tarptautinėmis nevyriausybėmis organizacijomis, finansų institucijomis ir ekonomiškai išsivysčiusių šalių vyriausybių institucijomis bei nevyriausybėmis organizacijomis. Šios organizacijos (dar vadinamos aktoriais, veikėjais, suinteresuotaisiais asmenimis) visuotinai laikomos pasaulio aplinkos politikos formuotojomis ir tam tikrais valdymo mechanizmais. Jų įtaka reiškiasi tuo, kad jos valdo ir koordinuoja tarptautinius susitarimus, yra sutelkusios finansinius įgyvendinimo mechanizmus, kurie veikia ne tik globalų aplinkos valdymą, bet daugeliu atvejų ir konkrečių šalių aplinkos valdymą, o kartais net viešąją užsienio politiką.

Svarbiausi globalios aplinkos politikos ir valdymo suinteresuotieji asmenys (angl. *stakeholders*) yra ir tarpvyriausybinės, tarptautinės institucijos ar organizacijos ir įvairios nevyriausybines organizacijos, net verslo ar pramonės korporacijos ir bendrovės. Tikslinga apibūdinti iš jų pačius svarbiausius, turinčius didžiausią politinę, finansinę ar kitokią įtaką. Svarbiausias pasaulyje politinis mechanizmas yra Jungtinės Tautos ir jų institucijų sistema. Žiūrint iš tarptautinės teisės pozicijos didžiausią įtaką daro JT Tarptautinis Teisingumo Teismas. Aplinkos apsaugos srityje reikėtų išskirti JT aplinkos apsaugos programą ir JT vystymo programą (angl. *The United Nations Development Programme, UNDP*). Jūrų ir vandenynų apsaugai didelę

įtaką daro Tarptautinė jūrų organizacija, kurios viena iš svarbiausių funkcijų – vandenų taršos prevencija ir kontrolė. Tarptautinė atominės energijos agentūra (toliau – TATENA) yra atsakinga už atominės energetikos saugą. Kai kurių JT organizacijų aplinkosaugos funkcijos yra antraeilės, bet pasaulio mastu jų indėlis į aplinkosaugą yra didelis. Tai Maisto ir žemės ūkio organizacija (angl. *The Food and Agriculture Organization*, FAO), Pasaulio sveikatos organizacija (angl. *The World Health Organization*, WHO), Pasaulio meteorologijos organizacija (angl. *The World Meteorological Organization*, WMO), Pasaulio prekybos organizacija (angl. *The World Trade Organization*, WTO) ir kt. Svarbiausios finansų institucijos yra šios: Pasaulio bankas (angl. *The World Bank*, WB), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija bei regionų bankai, kaip antai: Amerikos, Afrikos, Azijos ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (angl. *The European Bank for Reconstruction and Development*, EBRD). Išskirtinai svarbus aplinkosaugos investicijų ir paramos teikimo srityje yra Pasaulio aplinkos fondas (plačiau žr. kitą skyrį). Įtakingiausios tarptautinės aplinkosauginės nevyriausybinės organizacijos yra šios: Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga (angl. *The International Union for Conservation of Nature*, IUCN), Pasaulio gamtos fondas, Žaliųjų organizacija (angl. *Greenpeace*), Žemės draugai (angl. *Earth Friends*) ir kt. Be visų išvardytųjų, įtakos formuojant aplinkos politiką, ypač vykdant lobistinę veiklą, turi įvairios profesinės nevyriausybinės organizacijos: medžiotojų, žvejų, ūkininkų, energetikų (Arts, Leroy, 2006; Bierman ir kt. 2009). Labai svarbios yra ir mokslo institucijos (universitetai, mokslo centrai, institutai), ir nevyriausybinės mokslininkų organizacijos. Suprantama, dėl ribotos vadovėlio apimties neįmanoma net trumpai jų visų apibūdinti, todėl pasirenkamos tik pačios įtakingiausios.

Visuotinai pripažintu įtakingiausiu pasaulyje politikos mechanizmu laikoma tarpvyriausybinė **Jungtinių Tautų Organizacija** (anksčiau vadinta Suvienytųjų Tautų Organizacija). Ji įkurta pasibaigus Antrajam pasauliniam karui 1945 m. spalio 24 d., kai 51 šalis pasirašė Jungtinių Tautų chartiją. Šioje chartijoje yra nustatyta, kad šalių narių įsipareigojimai Jungtinėms Tautoms turi viršenybę prieš nacionalinius teisės aktus ir kitus įvairių sutarčių įsipareigojimus. Be to, minėtoji chartija užtikrina valstybių suverenitetą (Elliott, 1998; Louka, 2006). Pirminis šios organizacijos tikslas – suvienyti Antrojo

pasaulinio karo nualintas šalis, užtikrinti žmonių saugumą ir teises, užkirsti kelią kariniams konfliktams. Vėliau jos funkcijos buvo išplėtos. Šiuo metu JT vienija 193 valstybes (Lietuva įstojo 1991 m.), o svarbiausi JT siekiai yra šie: išsaugoti tarptautinę taiką ir saugumą, remti tarptautinį bendradarbiavimą, ypač sprendžiant ekonomines, socialines, kultūrines ir humanitarines problemas, ugdyti pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, skatinti draugiškus valstybių tarpusavio santykius ir būti visų tautų minėtųjų veiklos rūšių derinimo centru. Šiam tūkstantmečiui buvo suformuluoti nauji tikslai, apimantys skurdo ir bado mažinimą, žmonių sveikatos apsaugos užtikrinimą (vaikų ir moterų susirgimo AIDS ir kitomis pavojingomis ligomis atvejus), visuomenės švietimą ir aplinkos apsaugą.

Svarbiausi JT valdymo organai yra šie: JT Generalinė Asamblėja (aukščiausiasis valdymo organas), Saugumo taryba, Ekonominė ir socialinė taryba, Tarptautinis Teisingumo Teismas bei specialios agentūros (JT švietimo, mokslo ir kultūros organizacija, Pasaulio maisto ir žemės ūkio organizacija, Pasaulio sveikatos organizacija, Tarptautinis valiutos fondas (angl. *The International Monetary Fund*, IMF), Vaikų fondas (angl. *The United Nations Children's Fund*, UNICEF ir t. t.) ir programos (UNDP, UNEP ir t. t.), taip pat mokslo ir švietimo organizacijos bei aptarnaujantys padaliniai. Veiklą koordinuoja ir vykdomąsias funkcijas atlieka sekretoriatas, kurio būstinė yra Niujorke. JT valdymo struktūra ir veiklos rūšys dažniausiai yra apibūdinamos remiantis šiais šaltiniais (Gehring, Oberthur, 2006; Elizabeth R. De-Sombre, 2006; Speth, Haas, 2005).

Jungtinių Tautų aplinkos apsaugos programa buvo įkurta 1972 m. remiantis Stokholmo Žmogaus aplinkos konferencijos nutarimu (žr. kitą poskyrį). UNEP nėra agentūra kaip FAO, dėl to jos teisinis statusas kitoks nei organizacijų. Reikėtų priminti, kad per Stokholmo konferenciją buvo siūloma steigti agentūrą, o ne programą. Remiantis F. Biermannu (2011 m.), siūlymas UNEP reorganizuoti į agentūrą buvo pateiktas ir Rio+ konferencijai (2012 m.), tačiau tam nebuvo pritarta. Nepaisant to, ji turi daug įgaliojimų ir funkcijų. Svarbiausi programos siekiai yra šie: globalios aplinkos politikos formavimas; aplinkos valdymas; tarptautinių susitarimų ir programų įgyvendinimas, o tikslai: analizuoti ir vertinti aplinkos būklę bei jos pokyčius pasaulio ir regionų lygmenimis; kurti ir stiprinti esamas tarptautines

ir valstybines aplinkosaugos institucijas; skatinti darnų vystymąsi ir su juo susijusias technologijas bei aplinkosauginį bendradarbiavimą tarptautiniu, regionų ir nacionaliniu lygmenimis (*Gehring, Oberthur, 2006; Speth, Haas, 2005*).

Prioritetinės programos sritys yra klimato kaita, aplinkos ir ekosistemų valdymas, cheminės medžiagos ir atliekos, žaliaji ekonomika, efektyvus išteklių naudojimas, stichinės (gamtinės) nelaimės ir konfliktai. Programos veiklos aplinkosaugos ir darnaus vystymosi srityse yra labai plačios, jos vykdomos ir globaliu, ir regionų ar nacionaliniu lygmenimis. Viena iš svarbiausių veiklos rūšių yra aplinkosaugos programų inicijavimas ir jų veiklos koordinavimas, stebėseną bei įgyvendinimo efektyvumo vertinimas. Programa finansuoja ir kitų tarptautinių ar nacionalinių organizacijų aplinkos ir darnaus vystymosi programas bei projektus. Kita labai svarbi veiklos rūšis – tarptautinių aplinkosaugos susitarimų (konvencijų, protokolų ir pan.) įgyvendinimo užtikrinimas ir koordinavimas. UNEP programa vadovauja šių konvencijų sekretoriatams: Biologinės įvairovės, Tarptautinės nykstančių laukinės faunos ir floros rūšių prekybos (angl. *The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES, arba Vašingtono*), *Migruojančių laukinių gyvūnų rūšių* (Bonos), *Ozono sluoksnio, Patvariųjų organinių teršalų*. UNEP dar inicijuoja ir rengia globalias aplinkos ir darnaus vystymosi konferencijas. Svarbiausi pasaulio šalių viršūnių lygmens susitikimai, kaipantai: Rio de Žaneiro (1992 m.), Johanesburgo (2002 m.), Rio+20 (2012 m.), Darbotvarkė 2030 (2015 m.), buvo rengiami šios programos iniciatyva ir jos koordinuojami.

Programos valdymo struktūra iš dalies buvo keičiama, bet svarbiausi principai išliko tie patys. Šiuo metu esanti struktūra yra nustatyta remiantis Rio+20 konferencijos rezoliucijomis. Aukščiausiasis programos valdymo organas – Jungtinių Tautų Aplinkos Asamblėja. Jai atstovauja įgaliotieji šalių narių atstovai. Nuolatiniam darbui vadovauja Nuolatinis atstovų komitetas. Jis renkamas iš penkių atstovų dvejų metų laikotarpiui.

Programos (UNEP) įgyvendinimo struktūrą sudaro: vykdomasis biuras; šeši specializuotieji padaliniai (Regionų bendradarbiavimo, Komunikacijos ir viešųjų ryšių, Aplinkos politikos įgyvendinimo, Išankstinio pranešimo ir vertinimo, Technologijų, pramonės ir eko-

nomikos, Aplinkos teisės ir konvencijų); šeši regionų skyriai, kai kurie iš jų turi šalių biurus *Afrikos, Azijos ir Okeanijos, Lotynų Amerikos ir Karibų, Šiaurės Amerikos, Vakarų Azijos ir Europos žemynuose*. Atskiras padalinys yra konvencijų įgyvendinimo sekretoriatai. Pati programa yra sudaryta iš šių paprogramių: Klimato kaitos, Gamtinių (stichinių) nelaimių ir konfliktų, Ekosistemų valdymo, Aplinkosaugos politikos, Kenksmingų medžiagų ir atliekų, Veiksmingo išteklių naudojimo bei Darnios gamybos ir vartojimo¹⁰.

Pagrindiniai programos tikslų įgyvendinimo partneriai yra finansų, tarpvyriausybinių, nacionalinės institucijos, tarptautinės nevyriausybinių ir kitos organizacijos. Svarbiausios iš jų yra šios: Pasaulio bankas, Pasaulio aplinkos fondas, Jungtinių Tautų vystymo programa, Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga, Pasaulio gamtos fondas ir kt. Didžiausi finansiniai įnašai į minėtosios programos Aplinkos fondą gaunami iš Pasaulio aplinkos fondo, įvairių aplinkos fondų, JT biudžeto ir įvairių kitų fondų. 2014–2015 m. bendra įnašų suma sudarė 785,7 mln. JAV dolerių¹¹.

Jungtinių Tautų vystymo programa aplinkosaugos srityje yra antra pagal svarbą iš visų JT darinių. Jungtinės Tautos ją įsteigė 1966 m. ir šiuo metu jos nariais yra tapę apie 170 šalių¹². Svarbiausia minėtosios programos misija – skurdo ir nelygybės mažinimas, žmogaus teisių užtikrinimas ir pan. Be to, daug dėmesio skiriama šalių politikai formuoti, darnaus vystymosi principams įgyvendinti, organizacijų pajėgumams ir lyderiavimui stiprinti, visuomenės ir atskirų bendruomenių plėtrai. Suprantama, tai yra susiję su socialiniais ir ekonominiais visuomenės aspektais. Be pagrindinių tikslų, įgyvendinama daug aplinkosaugos programų ir projektų. Nors aplinkosauga nėra tiesiogiai išskirta kaip prioritetą, ji yra įtraukta į projektus kaip sudėtinė dalis.

Šiuo metu nustatytos šios pagrindinės UNDP prioritetinės sritys:

- darnaus vystymosi;
- demokratiško valdymo ir taikos stiprinimo;
- klimato ir gamtos stichijų valdymo.

¹⁰ Prieiga per internetą: <<http://www.unep.org>>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Prieiga per internetą: <<http://www.undp.org>>.

Aplinkosauga yra vienas iš trijų darnaus vystymosi komponentų. Klimato kaitos problemos irgi yra glaudžiai susijusios su aplinkos valdymo problemomis. Savaimė aišku, kad stichinės gamtos nelaimės yra siejamos su klimato pokyčiais ir aplinkos būkle ar ypatybėmis. Net ir taikos stiprinimas gali būti tiesiogiai susijęs su aplinkos išsaugojimu, nes bet kokie kariniai konfliktai kelia grėsmę ne tik visuomenei, bet ir aplinkai. Vadinasi, darnus vystymasis ir aplinka užima svarbią vietą išsaugant aplinką. Daug dėmesio skiriama tam, kad būtų laikomasi aplinkosaugos ir socialinių standartų (pvz., ribojamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas), prisitaikoma prie klimato pokyčių, remiamas darnus gyvenimas besivystančiose šalyse, skatinama žalioji ekonomika ir pirkimai. Daug programų ir projektų yra susiję su grėsmės aplinkai ir visuomenei mažinimu stichinių gamtos nelaimių atvejais, jų prevencija, padarinių likvidavimu ir pan.

UNDP ne tik vykdo ir finansuoja tam tikras veiklos rūšis, bet ir aktyviai veikia darnaus vystymosi bei aplinkos politikos srityse. Ji inicijuoja ir kartu su kitomis organizacijomis skatina įvairias iniciatyvas bei pasitarimus. Svarbus programos indėlis – surengtas pasaulio vadovų susitikimas, per kurį priimta Darnaus vystymosi Darbotvarkė 2030 (žr. toliau). UNDP dar vadovauja JT kapitalo vystymo ir Moterų fondams, JT savanorių korpusui. Be to, koordinuoja atskirų tarptautinių susitarimų įgyvendinimą, dalyvauja rengiant globalius strateginius dokumentus. Ypač aktyviai remia šalis, siekiančias įgyvendinti darnaus vystymosi tikslus, kurie 2015 m. buvo iškelti per pasaulio šalių viršūnių susitikimą. Svarbi UNDP funkcija – dalyvavimas Pasaulio aplinkos fondo veikloje, ypač teikiant pagalbą (Pasaulio aplinkos fondo Mažųjų projektų programos, MPP) valdymo srityje.

UNDP valdymas skiriasi nuo Aplinkos programos. Svarbiausias politinis valdymo organas yra Vykdomoji taryba. Ją sudaro 36 nariai, renkami rotacijos būdu ir geografiniu principu iš šalių narių. Programos įgyvendinimą administruoja Vykdomasis sekretoriatas ir atskiri jo padaliniai. Yra įsteigti penki regionų biurai (Afrikos, Arabų šalių, Azijos ir Okeanijos, Europos ir NVS, Lotynų Amerikos ir Karibų), turintys centrus, o kai kurie iš jų ir šalių biurus, kuriems atstovauja to regiono šalių atstovai. Tokie biurai apima didelius regionus, vadinasi, reikia ir smulkesnių struktūrinių padalinių. Teigiama, kad šis valdymo būdas yra gana demokratiškas, įtraukiantis ne tik regionų,

bet ir šalių atstovus. UNDP yra valdoma remiantis paprogramėmis. Nelengva pripažinti, kuris valdymo būdas yra tinkamesnis, nes skiriasi šių programų prioritetai, veiklos rūšys ir pobūdis, ypač tada, kai UNDP aktyviau dirba su visuomene.

Lietuvoje UNDP biuras veikė 1992–2003 m. laikotarpiu. Programa daugiausia prisidėjo įgyvendinant GEF projektus. Ypač svarbi buvo techninė parama PAF MPP biurui ir įgyvendinant aplinkosaugos veiklą. Veiklos pradžioje programa rėmė šalies pereinamojo laikotarpio socialines, ekonomines, aplinkosaugos ir valdymo pertvarkas. Lietuvai įstojus į ES (2004 m.) programinis laikotarpis baigėsi. Nuo 2005 m. minėtoji programa buvo reorganizuota į projektų biurą. Nuo tų metų Lietuvai nebebuvo skiriama finansinės paramos, o pradėtos remti socialinės plėtros, atsakingo verslo skatinimo, įvairių mokymų ir pažangių naujovių plėtojimo sritys.

Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga¹³ – viena iš įtakingiausių tarptautinių nevyriausybinių organizacijų – buvo įkurta 1948 metais. Šią sąjungą sudaro nariai, kurie yra atskirų šalių vyriausybės, valstybės ir tarptautinės institucijos, tarptautinės ir nacionalinės nevyriausybinių organizacijos, mokslo institucijos, viešosios ir privačios organizacijos. Šiuo metu yra apie 1 300 narių iš 161 šalies, iš Lietuvos šiai sąjungai priklauso du nariai: Aplinkos ministerija ir Lietuvos gamtos fondas. Aukščiausiasis valdymo organas yra generalinė sąjungos narių asamblėja – Pasaulio gamtos apsaugos kongresai, kurie organizuojami kas ketverius metus. Kongreso metu yra išrenkama Taryba, kuri yra aukščiausiasis kongresų valdymo organas. Šią tarybą sudaro prezidentas, viceprezidentai, komisijų pirmininkai, regionų koordinatoriai ir išdininkas. Kasdienę veiklą vykdo pagrindinis sekretoriatas (jis yra Šveicarijos mieste Glande), aštuoni regionų biurai ir nacionaliniai biurai, esantys 50 šalių.

Svarbiausias valdymo organas yra sudarytas iš šešių komisijų: 1) Švietimo ir komunikacijos, 2) Aplinkos, ekonomikos ir socialinės politikos, 3) Aplinkos teisės, 4) Ekosistemų valdymo, 5) Rūšių apsaugos, 6) Saugomų teritorijų. Šiuo metu komisijų darbe dalyvauja 16 000 ekspertų iš viso pasaulio. Šie ekspertai rengia įvairių nutarimų, sprendimų rekomendacijų projektus, kurie yra priimami kongreso

¹³ Prieiga per internetą: <<http://www.iucn.org>>.

metu. Tokiu būdu įvairūs dokumentai yra parengiami kvalifikuotų ekspertų. Paprastai globalaus pobūdžio dokumentus rengia parinkti ekspertai iš viso pasaulio, o regionų – regionų ir kiti ekspertai ne iš to regiono (pvz., Europos regiono veikloje gali dalyvauti ekspertai iš JAV, Australijos ir pan.). Tikslinėms veiklos rūšims įgyvendinti yra įsteigtos programos, kurių ekspertai atlieka veiklos planavimą, vykdymą, stebėseną ir vertinimą. Programos ir jų veiklos rūšys yra tvirtinamos kongresų metu.

Pirmaisiais įkūrimo metais IUCN veikla buvo susijusi su gamtos apsauga, tačiau pastaruoju metu ji išsiplėtė. Šiuo metu IUCN veikla apima globalią aplinkos politiką, klimato kaitos valdymą, tarptautinę aplinkos teisę, aplinkos socialinius ir ekonominius aspektus, saugomų teritorijų valdymą, gamtos paveldą, jūrų apsaugą, ekosistemų valdymą, biologinę įvairovę, retų rūšių išsaugojimą ir t. t. Viena nuo pat įkūrimo svarbiausių veiklos sričių – retų nykstančių rūšių sąrašo¹⁴, visuotinai vadinamo Raudonąja knyga, sudarymas, tvarkymas, pildymas ir koregavimas. Yra pasaulio, regionų, nacionaliniai ir vietos įteisinti sąrašai bei visuomenei pristatomos Raudonosios knygos (sąrašai). Retos nykstančių augalų ir gyvūnų rūšys (taksonai) minėtajame sąrašė į retumo kategorijas yra suskirstytos pagal tam tikrus kriterijus, pateikiama informacija apie rūšių būklę, paplitimą, kylančią grėsmę ir t. t. Šių knygų tikslas – ne tik kaupti, analizuoti ar vertinti duomenis, bet ir informuoti visuomenę bei atkreipti jos dėmesį į nykstančias rūšis, raginti prisidėti prie jų išsaugojimo. Be to, dar yra sudarytas Raudonasis ekosistemų sąrašas (angl. *Red List of Ecosystems*), kuriame ekosistemos pagal tam tikrus kriterijus yra suskirstytos į atskiras kategorijas, kaupiami duomenys apie jų būklę, tvarkymą ir apsaugą.

Pasaulio gamtos apsaugos sąjunga daro didžiulę įtaką ir globaliai, ir regionų bei nacionalinei aplinkos politikai ir valdymui. Tai yra įmanoma dėl unikalios minėtosios sąjungos struktūros. Jos nariai yra šalių vyriausybės ar vyriausybių institucijos, tarptautinės ir nacionalinės nevyriausybinės ir viešosios organizacijos. Jų atstovai dalyvauja pasaulio gamtos apsaugos kongresuose, per kuriuos priimami nutarimai, sprendimai ir rekomendacijos. Tokiu atveju, kai šalių vyriausybių ar jų įgaliotųjų institucijų atstovai dalyvauja kongresuose, kuriuose priimami sprendimai, jie ne tik teisiškai, bet ir morališkai įsipareigoja

¹⁴ Prieiga per internetą: <www.iucnredlist.org>.

įgyvendinti daugelį nutarimų. Tokiu būdu tarptautinių organizacijų atstovai įgyvendina IUCN nutarimus ir kartu užtikrina savo įtaką ir globaliai, ir kitų lygmenų aplinkos politikai bei valdymui.

IUCN rengia pasaulio gamtos apsaugos kongresus, o nuo 1962 m. ir pasaulio parkų kongresus bei kitus globalius, regionų ir nacionalinius susitikimus bei konferencijas. Tokiu būdu yra užtikrinama nešališka įtaka aplinkos politikai ir valdymui.

Minėtoji organizacija kartu su kitomis tarptautinėmis ir nacionalinėmis organizacijomis dalyvauja aplinkosaugos investicinėse ir paramos programose. Be to, minėtoji programa yra JTAP, JTVP, PAF ir kitų globalių finansinių mechanizmų sudėtinė dalis ir partnerė.

Pasaulio gamtos fondas¹⁵ daro įtaką ir globaliai, ir regionų aplinkos politikai bei valdymui kitais būdais ir priemonėmis nei IUCN. Šis fondas buvo įkurtas 1961 m., o šiuo metu tapo didžiausia nevyriausybine aplinkosaugos organizacija ir vienija apie 5 mln. narių bei rėmėjų. Jis gali turėti ir narių, ir rėmėjų arba tik rėmėjų, tai priklauso nuo šalių. Savo veiklą fondas vykdo daugiau nei 100 šalių, tačiau jis nėra vien tik lėšų kaupimo ir aplinkosaugos programų bei projektų vykdymo organizacija. WWF siekia įgyvendinti aplinkosaugos tikslus per savo narius ir rėmėjus, jis daro didelę įtaką formuojant ir įgyvendinant globalią aplinkos politiką bei įvairių lygmenų valdymui. Globaliu lygmeniu WWF visuomenės akyse yra sukūręs ypatingą įvaizdį, ypač savo logotipą – panda, kuris yra tapęs ne tik aplinkosaugos simboliu, bet ir prekės ženklu, duodančiu pajamų organizacijai.

WWF centrinė būstinė yra Šveicarijos mieste Glande. Fondas turi nacionalinių organizacijų (skyrių), programų biurų arba asocijuotųjų partnerių daugiau nei 80 šalių. Nacionalinės organizacijos veikia savarankiškai, tačiau jos formuoja bendrą aplinkosaugos politiką ir laikosi bendrųjų principų bei dalyvauja kai kuriose globaliose ar regionų programose (pvz., WWF Švedija). Programų biurai yra pavaldūs arba centriniam fondui (angl. *WWF International*), arba nacionalinėms organizacijoms. Tose šalyse, kur nėra nacionalinių organizacijų ar programų biurų, gali veikti asocijuotieji partneriai, t. y. tam tikrus kriterijus atitinkančios ir WWF politiką įgyvendinančios nevyriausybinės tam tikrų šalių organizacijos. Ir nacionalinės organizacijos, ir asocijuotieji partneriai turi savo išteklių (ir finansinių)

¹⁵ Prieiga per internetą: <<http://wwf.org/>>.

bei gali prisidėti prie globalių programų vykdymo. Taigi neužtenka tik įgyvendinti WWF aplinkosaugos politiką, dalį savo išteklių reikia skirti globalioms programoms (t. y. *WWF International*). Vadinas, tam tikrų šalių organizacijos turi valdyti gana didelius išteklius. Ir nacionalinės organizacijos, ir asocijuotieji partneriai su *WWF International* sudaro bendradarbiavimo ir įsipareigojimo sutartis. Be to, dar esama žemesniojo lygmens partnerių organizacijų tose šalyse, kur nėra minėtųjų organizacijų. Tokios partnerių organizacijos sudaro bendradarbiavimo sutartis (paprastai ne su *WWF International*), įsipareigoja laikytis WWF politikos ir veiklos principų, tačiau finansiškai neprisideda, tik dalyvauja įgyvendinant kai kurias programas ar projektus. Pavyzdžiui, Lietuvos gamtos fondas yra WWF Baltijos eko-regiono partnerių organizacija, tačiau bendradarbiavimo sutartis yra sudaryta su šio regiono programa, pagal kurią įsipareigojama vykdyti bendrą aplinkosaugos politiką, dalyvauti įgyvendinant programas ir projektus, tačiau neįsipareigojama finansiškai.

Aptartųjų IUCN ir WWF nevyriausybinių aplinkosaugos organizacijų tikslai aplinkos politikos ir valdymo srityse yra panašūs, tik skiriasi būdai, kuriais jų siekiama. IUCN tai daro per šalių, valstybės institucijų, nevyriausybinių organizacijų (angl. *nongovernmental organization*, NVO) ir viešųjų įstaigų narystę, rengiant Pasaulio gamtos apsaugos kongresus ir kitus pasaulio ir regionų lygio susitikimus, įtraukiant narius į sąjungos veiklą. WWF siekia panašių tikslų, tik labiau per narių ir rėmėjų gausą, regionų atstovybių veiklą ar įvaizdžio kūrimą. Be to, vienas iš fondo įkūrėjų – pasaulyje garsus gamtosaugininkas P. Scottas, o prezidentais yra buvusios tokios pasaulyje žinomos asmenybės kaip Nyderlandų princas Bernardas, Edinburgo kunigaikštis princas Philipas. Jie vykdė įvairias aplinkosaugos misijas visame pasaulyje ir tokiu būdu stengėsi atkreipti ne tik visuomenės ar žiniasklaidos, bet ir aukšto rango politikų ar šalių vadovų dėmesį. Taip buvo propaguojamas aplinkosauginis lobizmas ir pasiekiami numatyti aplinkosaugos tikslai.

Kitas nevyriausybinių aplinkosaugos organizacijų būdas siekti savo tikslų – rengti radikalias akcijas ir taikyti tam tikras priemones. Radikaliausia ir plačiausiai pasaulyje žinoma yra Žaliųjų organizacija **Greenpeace**¹⁶. Ji visame pasaulyje vykdo savo akcijas ir sulaukia daug

¹⁶ Prieiga per internetą: <www.greenpeace.org>.

dėmesio. Panaši, bet ne tokia radikali organizacija yra Žemės draugai (angl. *Friends of the Earth International*)¹⁷. Ne tik šios, bet ir daugelis kitų, vadinamųjų žaliųjų NVO, taikydamos radikalias akcijas ir priemones, siekia įgyvendinti aplinkosaugos tikslus.

Kai kurios NVO, siekdamos savo aplinkosaugos tikslų, renkasi kitokias priemones. Pasaulyje gana plačiai paplitęs nevyriausybinių organizacijų lobizmas, kuriuo daromas poveikis tarptautinėms organizacijoms, bendrovėms, šalių parlamentams ar vyriausybėms. Europos aplinkosaugos biuras (angl. *European Environmental Bureau*, EEB)¹⁸, įsikūręs Briuselyje, aktyviai bendradarbiauja su Europos Sąjungos institucijomis ir daro poveikį priimant įvairius sprendimus, ypač rengiant ES teisės aktus. ES lobizmas yra įteisintas ir paplitęs. Tiesa, ne tik tarp aplinkosaugos NVO. Lobizmu užsiima įvairios ūkininkų, medžiotojų, žvejų, miškininkų ir kt. asociacijos ir sąjungos, tačiau jų tikslai yra ne aplinkosauginiai, o jų narių interesų atstovavimas ir gynimas.

Kai kurios NVO organizacijos yra specializuotos, t. y. jų veikla nukreipta į tam tikrą sritį arba apima tik konkrečių objektų apsaugą. Didžiausia pasaulyje yra paukščių apsaugos organizacija **Birdlife**¹⁹. Jos tikslas – išsaugoti retus nykstančius paukščius, jų gyvenamąją aplinką ir skatinti darnų jų išteklių naudojimą. Ji skatina šalis steigti Paukščių apsaugai svarbias teritorijas (angl. *Important Bird Area*, IBA), kurios turėtų būti įteisintos nacionaliniais teisės aktais. Organizacija vienija 120 partnerių įvairiose pasaulio šalyse ir turi apie 13 mln. narių bei rėmėjų. Suprantama, esant tokiam dideliame narių ir rėmėjų kiekiui (tarp jų esama žymių politikų ir visuomenės veikėjų) nesunku daryti įtaką pasaulio gamtosaugai. Be praktinių gamtosaugos tikslų, *Birdlife* daro įtaką šalių vyriausybėms, kad šios priimtų palankesnius retų nykstančių paukščių ir kitos biologinės įvairovės apsaugos sprendimus ir teisės aktus.

Reikėtų paminėti ir kitokio pobūdžio aplinkosaugos NVO. JAV gamtosaugos organizacija (angl. *The Nature Conservancy*, TNC) dažniausiai vykdo praktinę veiklą: tvarko saugomas teritorijas, taiko

¹⁷ Prieiga per internetą: <www.earthfriends.com>.

¹⁸ Prieiga per internetą: <www.eeb.org>.

¹⁹ Prieiga per internetą: <<http://www.birdlife.org>>.

gamtotvarkos ir biologinės įvairovės apsaugos priemonės. Ši organizacija bendradarbiauja su stambiomis pramonės korporacijomis ir kaupia lėšas siekdama įsigyti žemių, kuriose vykdo apsaugos ir tvarkymo programas. Jos veikla apima ne tik JAV, bet ir visą Amerikos žemyną, Pietryčių Azijos, Ramiojo vandenyno šalis. Nuosavų žemių įsigijimas yra viena iš aplinkos valdymo formų. Tai ypač svarbu toms besivystančioms šalims, kur naikinami gamtos ištekliai (ypač tropiniai miškai), nes gamtosauga ten nėra prioritetas. Minėtoji organizacija, tapusi žemių savininke, jas tvarko mokslškai pagrįstais metodais, organizuoja jų apsaugą, leidžia ir platina leidinius, kaip saugoti ir tvarkyti gamtinę aplinką. Ši NVO organizacija vienija apie milijoną narių ir 70 šalių valdo apie 48 000 000 ha žemės. Tokia apsaugos forma leidžia pasiekti gamtosaugos tikslus, kai šalių vyriausybės tam neskiria lėšų. Skirtingai nei minėtosios NVO, TNC nesiekia daryti įtakos aplinkos politikai, o įtaką aplinkosaugai daro per nuosavų teritorijų valdymą.

Nevyriausybinių aplinkosaugos organizacijų veikla yra labai plati, todėl neįmanoma aptarti net svarbiausių veiklos rūšių. Aktualiausia, kad jos siekia išsaugoti aplinką. Kita vertus, tai stengiamasi daryti įvairiais būdais: darant įtaką aplinkos politikai ir valdymui, atskirų teritorijų apsaugai ir darniam gamtos išteklių naudojimui. Įgyvendinti tikslus siekiama pasitelkiant savų organizacijų narius ar rėmėjus arba vykdam lobistinę veiklą tarptautiniu ir nacionaliniu lygmenimis.

Daryti įtaką aplinkos politikai ir dalyvauti valdyme siekia ir stambios pramonės bei verslo korporacijos ar bendrovės. Jų dalyvavimo tikslai yra skirtingi – vienos siekia per lobizmą užsitikrinti palankesnes verslo sąlygas, kitos nori susikurti vadinamąjį žalią įvaizdį, kuris yra svarbus vakarietiškoje visuomenėje, ir tapti konkurencingesnės kitų rinkos dalyvių atžvilgiu. Didelė dalis bendrovių remia aplinkosaugines NVO, o kai kurios net turi savų aplinkos rėmimo fondų.

2.2. EUROPOS SĄJUNGOS APLINKOS APSAUGOS VALDYMAS

2.2.1. Europos Sąjungos kūrimosi procesas

Europos Sąjungos aplinkos politika galutinai susiformavo tik 1992 m., kai buvo parengta ir patvirtinta Europos Sąjungos Maastrichto sutartis. Ankstesnėse Europos Bendrijų sutartyse aplinkos apsaugai nebuvo skiriama pakankamai dėmesio. Minėtosios sutarties 130R straipsnyje yra reglamentuojami šie aplinkos apsaugos principai: saugoti ir gerinti aplinkos kokybę bei žmonių sveikatą, racionaliai naudoti gamtos išteklius ir skatinti spręsti aplinkosaugos problemas tarptautiniu ir regionų lygmenimis. Iki šio laikotarpio Europos Bendrijos jau buvo suformavusios aplinkos teisės pagrindus, nes buvo priimta nemažai aplinkosaugos direktyvų ir reglamentų, nors iš tikrųjų Europos Sąjungos politikos pagrindai buvo pradėti formuoti kur kas anksčiau. Daugelis specialistų pripažįsta, kad politikos pradžia galima laikyti 1973 m., kai buvo priimta Pirmoji aplinkos apsaugos veiksmų programa (*Barnes, 1999; Grant ir kt.; 2000; Kiss, Shelton, 1999; Sheuer, 2005*). Tiesa, pirmieji aplinkosaugos reikalavimai buvo išdėstyti 1967 m. priimtoje direktyvoje 67/548/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių pavojingų medžiagų klasifikavimą, pakavimą ir ženklimą etiketėmis, suderinimo (*Vaišnoras, 2011*). Iki Maastrichto sutarties buvo priimta ne viena direktyva, reglamentas ar kitas aplinkosaugą reguliuojantis teisės dokumentas.

Europos Sąjungos ištakos siekia šeštąjį dešimtmetį (*Barnes, 1999; Kiss, Shelton, 1999*), kai 1951 m. Paryžiaus sutartimi buvo sukurta Europos anglių ir plieno bendrija. 1957 m. Romos sutartimi įsteigtos Europos ekonominė bendrija ir Europos atominės energijos bendrija. Nė vienoje iš šių sutarčių nebuvo aplinkosaugą reglamentuojančių nuostatų. Šiuo pokario laikotarpiu svarbiausia buvo stiprinti šalių ekonomiką ir gerinti visuomenės socialinę gerovę. Be to, dar nebuvo kilusios ir pasaulinės aplinkosauginio judėjimo tendencijos. Tuo metu buvo svarbiausia atkurti pramonę, infrastruktūrą, žemės ūkį ir juos plėtoti bei kurti bendrą rinką. Tos šalys, kurios pasirašė Europos ekonominės bendrijos sutartį, įkūrė bendrą laisvą rinką. Kartu su šia sutartimi kaip atsvara Europos ekonominei bendrijai šeštojo

dešimtmečio pabaigoje buvo įkurta Europos laisvosios prekybos asociacija (angl. *European Free Trade Association*, EFTA). Jos narės, kaip ir Europos ekonominės bendrijos šalys, turėjo savo bendrą rinką. Kai kurios šalys buvo ir Europos ekonominės bendrijos, ir EFTA narės. Siekiant išvengti perteklinės konkurencijos 1984 m. buvo pradėta Europos ekonominės bendrijos ir EFTA integracija, o kaip šių veiksmų rezultatas buvo suformuota bendra rinką – Europos ekonominė erdvė. Europos šalys pradėjo vienytis ir siekė sukurti bendrą rinką, o vėliau ir bendrą ekonominę ir pinigų ar net politinę sąjungą. 1986 m. Europos Bendrijų šalys pasirašė Suvestinį Europos aktą, kuris padėjo Europos Sąjungos įkūrimo pagrindus. 1992 m. buvo pasirašyta Europos bendrosios ekonominės erdvės sutartis. Svarbiausias jos tikslas – įgyvendinti šias keturias laisves: laisvą prekių, paslaugų, asmenų ir kapitalo judėjimą bendrojoje Europos ekonominėje erdvėje. Papildomas sutarties elementas buvo bendradarbiavimo plėtra vadinamosiose periferinėse srityse: mokslo tiriamųjų darbų, socialinės politikos, vartotojų apsaugos, aplinkos apsaugos politikos ir kt. Kita vertus, norint įgyvendinti šiuos siekius, buvo būtina sukurti bendrą institucinę ir teisinę struktūras (ne viršesnes už nacionalines), paliekant teisę šalims narėms turėti nacionalines institucijas. Dėl to buvo pradėtos kurti tarpvalstybinės institucijos, koordinuojančios bendrojoje Europos ekonominėje erdvėje veikiančių šalių sutartyse numatytas veiklos rūšis. Nors buvo dedama nemažai pastangų, integracijos procesas strigo ir neapėmė visų bendrojoje Europos ekonominėje erdvėje kylančių problemų. Siekdamos išspręsti visas esamas problemas Europos ekonominės bendrijos, Europos atominės energijos bendrijos ir Europos anglių ir plieno bendrijos šalys 1992 m. sudarė vadinamąją skėtinę sąjungą, kuri vėliau buvo pavadinta Europos Bendrijomis. Vis dėlto kai kurios šalys į minėtąją sąjungą nestojo. Dėl šių ir kitų integracijos proceso strigimo problemų nepavyko visiškai įgyvendinti iškeltų integracijos tikslų. Europos politikai dėjo pastangas, kad integracijos procesas nesulėtėtų ir būtų įgyvendinti visi Europos bendrosios ekonominės erdvės sutartyje numatyti tikslai. Buvo priimtas reikšmingas politinis sprendimas ir 15 šalių 1992 m. pasirašė Maastrichto sutartį, kuriai įsigaliojus 1993 m. buvo įkurta Europos Sąjunga. Ši sutartis apima platesnį integracijos procesą, t. y. bendrą užsienio politiką ir bendradarbiavimą sprendžiant vidaus ir teisingumo reikalus. Pagal šią sutartį, Europos Sąjunga netapo tarptautiniu juridiniu asmeniu, todėl

neturi įstatymų leidybos teisės. Kita vertus, Europos Bendrijos yra juridinis asmuo, turintis teisę leisti teisės aktus ir pasirašyti sutartis. Į Europos Sąjungą stojančios šalys su bendrijomis pasirašo Europos Sąjungos sutartį. Teisės dokumentai buvo priimami Europos Bendrijų vardu ir skelbiami Europos Bendrijų oficialiajame žurnale (angl. *Official Journal of the European Communities*). Šiuo metu šis žurnalas yra reorganizuotas ir pakeistas jo pavadinimas – Europos Sąjungos oficialusis leidinys (angl. *The Official Journal of the European Union*).

2.2.2. Europos Sąjungos aplinkos politikos ir darnaus vystymosi prioritetai

Svarbiausi Europos Sąjungos aplinkos politikos tikslai ir nuostatos yra įtvirtintos Europos Bendrijų sutartyje (*Ragulskytė-Markovienė*, 2005; *Vaišnoras*, 2011). Iki tol aplinkos politika nebuvo įtvirtinta teisės aktais, tačiau ji buvo išdėstyta Europos Bendrijų aplinkos apsaugos veiksmų programose. Tuo remiantis aplinkos politikos pradžia galima laikyti 1973 m., kai buvo priimta pirmoji programa.

Aplinkos politikos principai programose kito įvairiais laikotarpiais. Kaip minėta, aplinkosaugininkė R. Gražulevičienė (2004 m.) išskiria 14 aplinkos apsaugos politikos principų: „teršėjas moka“; didelio saugumo, profilaktikos, artumo, integracijos, lankstumo, subsidiarumo, atsipirkimo, tarptautinio bendradarbiavimo, proporcingumo, prevencijos, saugumo, darniojo vystymosi, mokslo ir technikos duomenų naudojimo. Antai R. Ragulskytė-Markovienė (2005 m.), remdamasi ES aplinkos teisės nuostatomis, išskiria septynis ES aplinkos politikos principus: aukšto aplinkos apsaugos lygio, atsargumo, prevencijos veiksmų, žalos šaltinio, „teršėjas moka“, integracijos ir darnaus vystymo. Svarbiausi visų septynių aplinkos apsaugos veiksmų programų aplinkos politikos prioritetai laikui bėgant kito (*Barnes*, 1999; *Sheuer*, 2005). Dėl to trumpai apžvelgsime visas programas.

Aplinkos apsaugos veiksmų programos ir jų svarba aplinkos valdymui. Įsikūrus Europos Bendrijoms vyko šalių integracija į bendrąją rinką. Kita vertus, kartu vyko ir kiti vienijimosi procesai, pavyzdžiui, bendros aplinkos apsaugos tendencijos. Šeštajam ir septintajam dešimtmečiams būdinga didelė pramonės, žemės ūkio ir infrastruktūros plėtra, dėl to aplinkosaugininkai ir visuomenė suprato, kad ši plėtra ir aplinkos teršimas bei neracionalus gamtos išteklių naudojimas daro

neigiamą poveikį žmogui ir aplinkai. Aktualiausiai aplinkos apsaugos problemos iškilo septintajame dešimtmetyje. Į tai pradėjo krypti dėmesį Europos Bendrijų politikai ir institucijos. Dėl to pirmosios aplinkos apsaugos nuostatos buvo suformuluotos per 1972 m. Europos ekonominės bendrijos šalių viršūnių aukščiausiojo lygio Paryžiaus susitikimą, kuriame buvo priimta pirmoji Aplinkos apsaugos veiksmų programa, įsigaliojusi 1973 metais. Ši programa buvo ne teisės aktas, o pirmasis strateginis aplinkos apsaugos dokumentas. Tai buvo svarbus žingsnis, nes vėliau aplinkos apsaugos idėjos buvo plėtojamos kitose aplinkos apsaugos veiksmų programose ir teisės aktuose.

Aplinkos apsaugos veiksmų programos yra strateginiai Europos Bendrijų dokumentai, todėl jos neturi teisinių galių. Kita vertus, minėtosios programos, kaip ir visi strateginiai dokumentai, yra gairės, kurios inspiruoja politikos įgyvendinimą ir teisės aktų priėmimą. Nuo 1973 m. iki dabar yra priimtos septynios aplinkos apsaugos veiksmų programos. Kiekviena iš jų apima tam tikrą laikotarpį ir turi skirtingus prioritetus bei principus (žr. 2.2 lentelę).

Pirmoji Aplinkos apsaugos veiksmų programa nustatė tik svarbiausius aplinkos apsaugos principus. Joje išvardyti vienuolika principų, kurie vėliau atsispindėjo tolesniuose aplinkos apsaugos programiniuose dokumentuose. Programoje buvo numatyti šie svarbiausi tikslai: mažinti aplinkos taršą; užtikrinti tausų gamtos išteklių naudojimą; ūkio plėtra turėtų būti vykdoma remiantis aplinkos kokybės reikalavimais; įdiegti aplinkosaugos reikalavimus į urbanistikos plėtrą ir žemėnaudos procesus; bendrai spręsti aplinkosaugos problemas visose Europos Bendrijų šalyse.

2.2 lentelė. Europos Bendrijų aplinkos apsaugos veiksmų programos

Laikotarpis	Aplinkos apsaugos veiksmų programos
1973–1976 m.	1-oji veiksmų programa
1977–1981 m.	2-oji veiksmų programa
1982–1986 m.	3-ioji veiksmų programa
1987–1992 m.	4-oji veiksmų programa
1993–2000 m.	5-oji veiksmų programa
2002–2012 m.	6-oji veiksmų programa
2014–2020 m.	7-oji veiksmų programa

Anot daugelio specialistų, nors programa buvo patvirtinta šalių aukščiausiojo lygio susitikime, ji nebuvo veiksmingai įgyvendinta, ypač aplinkos kokybės valdymo srityje. Vis dėlto programa buvo labai reikšminga, ypač aplinkos politikai, ir tai buvo pirmas žingsnis kuriant bendrą Europos Bendrijų aplinkosaugą.

Antroji aplinkos apsaugos veiksmų programa buvo patvirtinta 1976 m., ji buvo papildytas pirmosios programos tikslų įgyvendinimo tęsinys. Vandens, oro apsaugos ir triukšmo valdymo priemonės vykdant Europos Bendrijų aplinkos apsaugos politiką buvo išskirtos kaip prioritetinės. Antroji programa buvo konkretesnė ir veiksmingesnė. Šiuo laikotarpiu pradėtos aktyviau priimti ir Europos Bendrijų direktyvos, daugiau dėmesio skiriama biologinės įvairovės apsaugai, steigiamos ir tvarkomos saugomos teritorijos. 1979 m. buvo priimta Europos Bendrijų Tarybos direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (toliau – Paukščių direktyva), kurios tikslas – išsaugoti retus ir nykstančius paukščius, steigti paukščių apsaugai svarbias teritorijas, sugriežtinti jų medžioklės reikalavimus ir prekybą paukščiais.

Trečioji aplinkos apsaugos veiksmų programa įtvirtino naujus pažangius aplinkosaugos principus. Pirmą kartą programose buvo pabrėžiama, kad aplinkosaugos reikalavimus būtina integruoti į įvairius plėtros sektorius: energetikos, transporto, žemės ūkio ir kt. Svarbus programos akcentas – prieš pradedant ūkinę veiklą būtina įvertinti jos poveikį aplinkai. Tai paskatino 1985 m. priimti direktyvą dėl poveikio aplinkai vertinimo.

Ketvirtoji Aplinkos apsaugos veiksmų programa buvo priimta 1986 metais. Tuo metu buvo parengta ekonomikos plėtros ir aplinkos apsaugos ataskaita, paruošusi dirvą 1992 m. vykusiai Jungtinių Tautų Rio de Žaneiro konferencijai. Ketvirtoji programa skyrėsi nuo ankstesniųjų ne tik savo forma ir turiniu, ji buvo parengta remiantis naująja koncepcija. Šioje programoje buvo siekiama įgyvendinti naujas aplinkos apsaugos iniciatyvas, ypač biotechnologijos ir gamtos išteklių valdymo. Dar buvo siūloma stiprinti direktyvų įgyvendinimo kontrolę, skatinti aplinkosauginį švietimą ir informacijos prieinamumą.

Penktoji aplinkos apsaugos veiksmų programa išgalėjo susikūrus Europos Sąjungai. Jos šūkis – „Subalansuotos plėtros link“. Nuo ankstesniųjų ji skyrėsi tuo, kad buvo susieta su darniąja visuomenės plėtra, kuria siekiama subalansuoti ekonominius, socialinius ir aplinkos

apsaugos aspektus, t. y. ateities kartoms perduoti ne tik pažangias technologijas, bet ir švarią, saugią žmogaus aplinką. Be abejo, programa buvo parengta remiantis Rio de Žaneiro konferencijos nutarimais. Joje atkreipiamas dėmesys į penkis Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politikai svarbiausius sektorius: pramonės, energetikos, transporto, žemės ūkio ir turizmo. Kiekvienam iš jų programoje keliami tam tikri tikslai. Daug dėmesio skiriama aplinkosaugos integracijai į minėtuosius prioritetinius sektorius.

Šeštoji aplinkos apsaugos veiksmų programa ypatinga tuo, kad dešimčiai metų numato Europos Bendrijų aplinkosaugos politikos gaires. Jos šūkis: „Mūsų ateitis – mūsų pasirinkimas“. Programoje ypač pabrėžiama šių keturių sektorių: klimato kaitos, unikalių gamtos išteklių ir biologinės įvairovės apsaugos, aplinkos ir sveikatos, svarba. Minėtojoje programoje ne tik keliami tikslai, bet ir detalieji išvardijami veiksmai, susiję su šių sektorių problemų sprendimu, Europos Sąjungos teisinės bazės tobulinimu ir jos veiksmingumo stiprinimu, aplinkos apsaugos integravimu į įvairias ūkio šakas, rinkos santykių taikymu aplinkos būklės gerinimo reikmėms, visuomenės švietimu ir aplinkosaugos aspektų diegimu į teritorijų planavimą.

*Septintoji aplinkos apsaugos veiksmų programa*²⁰ parengta atsižvelgiant į ES strategiją „Europa 2020“, jos šūkis – „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“. Programoje yra iškelti 9 prioritetiniai tikslai: 1) saugoti, tausoti ir puoselėti ES gamtinį kapitalą; 2) pasiekti, kad ES ekonomika taptų konkurencinga žaliaja efektyvaus išteklių naudojimo ir mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomika; 3) apsaugoti ES piliečius nuo neigiamo su aplinka susijusio poveikio ir rizikos sveikatai bei gerovei; 4) kiek įmanoma gerinti ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimą; 5) tobulinti ES aplinkos politikos žinių ir faktinių duomenų bazę; 6) užtikrinti investicijas į aplinkos ir klimato politiką bei spręsti su aplinka susijusių išorinių sąnaudų klausimus; 7) aktyviau integruoti aplinkos aspektus ir formuoti nuoseklesnę politiką; 8) didinti ES miestų tvarumą; 9) ES mastu imtis aktyvesnių veiksmų sprendžiant tarptautinius aplinkos ir su klimatu susijusius iššūkius. Septintojoje programoje yra nustatyti 2014–2020 m. aplinkos politikos ir valdymo prioritetai.

²⁰ Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>>.

2.2.3. Svarbiausios Europos Sąjungos institucijos ir jų funkcijos

Įvykus naujų politinių pokyčių ir įsigaliojus Maastrichto sutarčiai Europos Bendrijose buvo įkurta naujų institucijų ir reorganizuotos bei sustiprintos jau esančios, svarbiausios iš jų yra keturios: Europos Vadovų Taryba, Europos Sąjungos Taryba, Europos Parlamentas, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas ir vykdomoji institucija – Europos Komisija²¹. Visos keturios institucijos turi griežtai apibrėžtas su aplinkosauga susijusias funkcijas.

Europos Vadovų Taryba yra institucija, kuri nustato ES bendrąsias politikos gaires ir prioritetus, ji iš esmės atstovauja šalių narių interesams. 1974 m. minėtoji taryba buvo įsteigta neformaliai, o nuo 1992 m. yra oficialų statusą turinti institucija. Jos nariai yra ES valstybių arba vyriausybių vadovai, Europos Komisijos pirmininkas ir ES vyriausiasis įgaliotinis, atsakingas už užsienio reikalus ir saugumo politiką. Taryba sprendimus dažniausiai priima bendru sutarimu, o tam tikrais atvejais – balsų dauguma. Jai vadovauja pirmininkas, kurį renka Europos Vadovų Taryba kvalifikuota balsų dauguma.

Europos Sąjungos Tarybos funkcijos yra platesnės nei Vadovų Tarybos. Ji, remdamasi *Europos Komisijos* siūlymais, kartu su *Europos Parlamentu* veda derybas dėl ES teisės aktų ir juos priima, koordinuoja ES šalių politiką, vadovaudamasi *Europos Vadovų Tarybos* gairėmis formuoja ES užsienio ir saugumo politiką, sudaro ES ir kitų valstybių arba tarptautinių organizacijų susitarimus, kartu su Europos Parlamentu priima metinį *ES biudžetą* ir t. t. ES Taryboje nuolatinių narių nėra. Ji gali būti iki *dešimties skirtingų sudėčių*, tai priklauso nuo to, kokia politikos sritis yra aptariama. Kiekviena šalis į Tarybos posėdį siunčia už atitinkamą politikos sritį atsakingą ministrą, t. y. kai svarstomos aplinkosaugos problemos, dalyvauja aplinkos ministras ir papildomi delegacijos asmenys, o kai paliečiamos žemės ūkio, sveikatos ar kitos sritys – atitinkami šalių ministrai. Kiekviena ES šalis pirmininkauja šešis mėnesius rotacijos tvarka. Minėtoji taryba buvo įsteigta 1958 m. kaip Europos ekonominės bendrijos taryba ir buvo reorganizuota įsteigus ES.

²¹ Prieiga per internetą: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_lt>.

Oficialiai Europos Parlamentas yra įkurtas 1979 m., nors jo ištakos yra senesnės. 1952 m. buvo įsteigta Europos anglių ir plieno bendrijos bendroji asamblėja, kuri 1962 m. buvo reorganizuota į Europos Parlamentą. Pirmieji tiesioginiai rinkimai pradėti vykdyti nuo 1979 metų. Nuo šios datos, remiantis atskirų šalių rinkimų sistema, Europos Parlamento nariai kas penkeri metai renkami per tiesioginius visuotinius rinkimus, o jo sprendimai skelbiami Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje. Europos Parlamento nariai posėdžiauja trijose vietose: Strasbūre, Briuselyje ir Liuksemburge. Visų šalių kalbos yra oficialios ES kalbos, šią nuostatą padeda įgyvendinti vertimų sistema. Po 2014 m. rinkimų Europos Parlamente yra 751 narys, 11 iš jų atstovauja Lietuvai, svarbiausios jo funkcijos yra šios: teisėkūros, priežiūros ir biudžeto valdymo. Skirtingai nei šalių parlamentai, Europos Parlamentas negali vienas priimti teisės aktų, jis tai atlieka kartu su Europos Sąjungos Taryba ir tuo skiriasi nuo nacionalinių parlamentų. Papildomos jo funkcijos yra šios: Europos Komisijos sprendimų tvirtinimas, Europos Sąjungos valstybių piliečių peticijų svarstymas ir t. t. Priešingai nei Europos Taryba, Europos Parlamentas dažniausiai atstovauja ES valstybių piliečių interesams. Jame yra įkurtas Aplinkos, visuomenės sveikatos ir maisto saugos komitetas, kurio viena iš svarbiausių funkcijų – aplinkosaugos teisės dokumentų peržiūra, analizė ir teikimas priimti²².

Svarbiausia *Europos Sąjungos Teisingumo Teismo* funkcija – užtikrinti, kad ES teisė būtų vienodai aiškinama ir taikoma visose ES šalyse, šalys ir ES institucijos nepažeistų ES teisės. Taigi jo funkcijos yra šios: prižiūrėti Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimą atskirose valstybėse narėse, aiškinti teisinius dokumentus ir jų taikymo reikalavimus, sustabdyti Europos Komisijos, Europos Sąjungos Tarybos ar nacionalinius nutarimus, jeigu šie prieštarauja ES teisės aktams, užtikrinti, kad atskirų ES šalių teisės aktai neprieštarautų Europos Sąjungos teisiniams dokumentams ir interesams, išsako savo nuomonę dėl sutarčių pasirašymo su Europos Sąjungai nepriklausančiomis šalimis. Teismas savo nutartimi šalims narėms skiria baudas už Europos Sąjungos teisės aktų nevykdymą ar netinkamą jų taikymą. Pavyzdžiui, už pavasarinį paukščių medžioklės, kurios prieštarauja Paukščių

²² Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/lt/envi/home.html>>.

direktyvos reikalavimams, buvo skirtos didžiulės baudos kelioms Pietų Europos šalims.

Europos Komisija yra politiškai nepriklausoma ES vykdomosios valdžios institucija²³. Ji yra atsakinga už naujų Europos teisės aktų siūlymų rengimą, įgyvendina *Europos Parlamento* ir *ES Tarybos* sprendimus. Svarbiausios jos funkcijos yra šios:

- siūlyti naujus teisės aktus, nes ji yra vienintelė ES institucija, teikianti teisės aktus priimti Europos Parlamentui ir Tarybai;
- ginti ES ir jos piliečių interesus, kurių negalima veiksmingai spręsti nacionaliniu lygmeniu;
- valdyti ES politiką ir biudžetą;
- kartu su Europos Taryba ir Parlamentu nustatyti ES išlaidų prioritetus;
- rengti metinį ES biudžetą, kurį tvirtina Europos Parlamentas ir Taryba;
- kartu su Europos Audito Rūmais prižiūrėti, kaip naudojamos biudžeto lėšos;
- kartu su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu užtikrinti tinkamą ES teisės įgyvendinimą ir jos taikymą visoms valstybėms narėms;
- atstovauti ES tarptautiniu lygiu;
- ES šalių vardu dalyvauti tarptautinėse organizacijose;
- derėtis dėl tarptautinių ES susitarimų.

Europos Komisiją sudaro vadinamoji politinė vadovybė ir administracinis blokas. Politinė vadovybė – tai Komisarų kolegija (pirmininkas ir jo pavaduotojai, komisarai ir jų kabinetai). 2017 m. yra 28 komisarai, įskaitant pirmininką ir jo pavaduotojus. Kiekviena šalis į komisarų deleguoja po vieną atstovą. Europos Vadovų Taryba iš komisarų siūlo Europos Parlamentui kandidatą į pirmininkus. Pirmininkui ir jo pavaduotojams yra priskiriamos tam tikros funkcijos, kurias jie kuruoja. Šiuo metu komisijos pirmininkas yra J. C. Junckeris. Kadangi visi jie yra politiniai atstovai, nereikalaujama, kad tam tikrą sritį kuruotų būtent joje dirbęs ar atitinkamą išsilavinimą turintis komisaras. Šiuo metu aplinkos, jūrų reikalų ir žuvininkystės komisaras yra K. Vella (2014–2019 m.).

²³ Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu>>.

Administracinį bloką sudaro padaliniai ir tarnybos. Padaliniai yra vadinami generaliniais direktoratais, kurie yra atsakingi už tam tikras politikos sritis, o tarnybos – už bendresnius administracinius klausimus. Už aplinkos politiką ir valdymą atsako Aplinkos generalinis direktoratas. Svarbiausios jo funkcijos yra šios:

- aplinkos politikos formavimas ir įgyvendinimas;
- veiklos organizavimas ir siūlymų teikimas Europos Parlamentui ir Ministrų ar Vadovų Tarybai dėl aplinkos politikos ir teisės aktų priėmimo;
- aplinkos išsaugojimo ir gyvenimo kokybės užtikrinimo veiklos, programų ir projektų koordinavimas;
- ES aplinkos politikos ir teisės aktų įgyvendinimo šalyse narėse kontrolė.

Aplinkos generalinio direktorato politinis vadovas yra aplinkos, jūrų reikalų ir žuvininkystės komisaras K. Vella. Administracijos vadovas yra generalinis direktorius (šiuo metu D. C. Crespo) ir jo pavaduotojas. Kiekvienas generalinis direktoratas yra sudarytas iš atskirų direktoratų, o šie – iš skyrių. Nuo 2017 m. aplinkos generalinio direktorato struktūrą sudaro šeši specializuotieji ir vienas bendrųjų reikalų direktoratai:

- A – Politikos;
 - B – Žiedinės ekonomikos ir žaliojo augimo;
 - C – Gyvenimo kokybės;
 - D – Gamtinio kapitalo;
 - E – Įgyvendinimo ir palaikymo;
 - F – Globalaus darnaus vystymosi;
- Išteklių reikalų direktoratas.

Generalinių direktoratų administravimo struktūra laikui bėgant yra keičiama. Sunku pasakyti, ar toks valdymo sistemos kaitaliojimas prisideda prie valdymo efektyvumo gerinimo, bet tai būdinga daugeliui ES ir nacionalinių institucijų. Pavyzdžiui, 2012 m. Aplinkos generalinio direktorato struktūra buvo aiškesnė, jis buvo sudarytas iš šių direktoratų: A – Teisės ir sanglaudos; B – Gamtos; C – Pramonės; D – Vandens, cheminių medžiagų ir biotechnologijų; E – Tarptautinių ryšių; F – Strategijos, išteklių ir bendrųjų reikalų. 2016 m. struktūra pakito ir ją sudarė šie direktoratai: A – Žaliosios ekonomikos, B – Gamtinio kapitalo, C – Gyvenimo kokybės, vandens ir oro, D – Įgy-

vendinimo ir valdymo, E – Globalinių ir regioninių pasiekimų (koordinavo LIFE programą); F – Strategijos, resursų ir bendrųjų reikalų.

Su aplinkos valdymu yra susiję generaliniai direktoratai, kurie koordinuoja klimato kaitos, žemės ūkio ir kaimo plėtros, jūrinių reikalų ir žuvininkystės, energetikos, regionų ir miestų politikos sritis, ir kiti ne tokie svarbūs aplinkai. Svarbus padalinys yra Jungtinis tyrimų centras, nes jis apima ir aplinkos tyrimus²⁴.

Viena iš pagrindinių ES vykdomųjų institucijų yra Europos aplinkos apsaugos agentūra, kurios būstinė yra Kopenhagoje²⁵. Svarbiausia jos funkcija – analizuoti, vertinti ir teikti nepriklausomą informaciją apie aplinkos būklę, padedančią formuoti ES ir jos šalių narių politiką, bei informuoti suinteresuotąsias organizacijas ir visuomenę. Agentūra teikia informaciją ir vertinimus šiomis temomis:

- aplinkos būklės;
- aplinkos pokyčių tendencijų, įskaitant neigiamai aplinką veikiančių ekonominių ir socialinių veiksnių vertinimą;
- politikos krypčių ir jų veiksmingumo;
- galimų ateities tendencijų ir problemų.

Europos aplinkos agentūros narės 2017 m. yra 33 valstybės, iš jų 28 ES šalys, taip pat Islandija, Lichtenšteinas, Norvegija, Šveicarija ir Turkija bei dar 6 šalys, kurios bendradarbiauja su agentūra. Kiekvienoje šalyje yra įsteigtos atsakingosios institucijos, kurios teikia šiai agentūrai informaciją apie aplinkos būklę ir jos pokyčius atskirose šalyse. Svarbiausia atsakingoji institucija Lietuvoje yra Aplinkos apsaugos agentūra ir kitos Aplinkos ministerijai pavaldžios žinybos.

Europos Aplinkos apsaugos agentūra yra atsakinga už „Eionet“ (angl. *The European environment information and observation network*) – Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo plėtrą ir jo veiklos koordinavimą. Šiam tinklui priklauso apie 300 ES ir nacionalinių aplinkosaugos institucijų. Agentūra yra atsakinga ir už Europos teminius centrus, kurie renka, tvarko, analizuoja ir vertina atitinkamų temų duomenis: vandens, oro būklės, klimato kaitos, biologinės įvairovės, tausaus vartojimo ir gamybos, žemės naudojimo ir erdvinės informacijos. Ši informacija ne tik teikiama šalių institucijoms ir organizacijoms, bet yra prieinama ir visuomenei.

²⁴ Prieiga per internetą: <<https://ec.europa.eu/jrc>>.

²⁵ Prieiga per internetą: <<http://www.eea.europa.eu>>.

2.2.4. Europos Bendrijų teisės aktų apibūdinimas

Europos Sąjungos teisės aktai turi viršnacionalinę galią ir daro įtaką nacionalinei teisėkūrai, jie yra suskirstyti į pirminės ir antrinės teisės dokumentus (*Kiss, Shelton, 1999*). *Pirminės teisės* – tai teisinės nuostatos, esančios sutartyse, kurias pasirašė šalys, stodamos į Europos Bendrijas. *Antrinės teisės* – tai reglamentai, direktyvos, sprendimai ir sutarčių nuostatos, pasirašytos tarp Europos Bendrijų ir trečiųjų šalių bei tarptautinių organizacijų. Antrinės teisės aktai yra skirstomi į privalomuosius ir neprivalomuosius.

Privalomieji teisės aktai yra reglamentai, direktyvos ir sprendimai. Reglamentai yra tiesiogiai taikomi visose ES valstybėse nuo jų priėmimo ir paskelbimo Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje. Valstybėms narėms nereikia jų perkelti į savo nacionalinius teisės aktus, bet gali būti priimama papildomų nacionalinių teisės aktų, kurie nustato reglamento įgyvendinimo mechanizmą ir baudžiamąsias sankcijas už reglamentų įgyvendinimo reikalavimų nevykdymą ar jų pažeidimus. Valstybės narės turi teisiškai nustatyti kompetentingas už reglamentų įgyvendinimą atsakingas organizacijas.

Direktyvų tikslas – Europos Bendrijų valstybėse sukurti bendrą teisinę sistemą, bet išvengti visiškai vienodų nacionalinių teisės aktų (*Kiss, Shelton, 1999*). Tam reikia nacionalinius teisės aktus (įstatymus, įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus, taisykles ir tvarkas) suderinti su Europos Bendrijų teisiniais dokumentais. Išskiriami šie suderinimo (aproksimacijos) elementai: perkėlimas ir teisės aktų suderinimas, įgyvendinimas (parūpinama finansinių išteklių ir nustatomos juos įgyvendinančios institucijos), vykdymas (parūpinama reikalingų priemonių ir taikomos nuobaudos už Europos Bendrijų teisės aktų nevykdymą). Direktyvos, skirtingai nei reglamentai, kurie yra skirti teisei sistemai unifikuoti, taikomos kaip nacionalinių teisės aktų suderinimo priemonė. Jų reikalavimai turi būti perkeltiami į nacionalinius teisės aktus. Kadangi atskirų valstybių teisės aktai yra skirtingi, vienoms valstybėms reikia perkelti daugiau direktyvų reikalavimų, kitoms mažiau. Vadinasi, nacionalinių teisės aktų suderinimas su direktyvų reikalavimais gali būti visiškas, dalinis ar minimalus. Tais atvejais, kai šalis neturi tokio teisės akto, kurį būtų galima suderinti su direktyva, ji turi priimti naują teisės aktą, atitinkantį nurodytuosius reikalavimus. Ir perkelti į esamus, ir priimti nauji teisės aktai turėtų būti skelbiami oficialiuose nacionaliniuose teisės šaltiniuose

(anksčiau Lietuvoje reikėjo skelbti „Valstybės žiniuose“, dabar – Teisės aktų registre²⁶). Paprastai direktyvose nustatomas terminas, iki kada reikia perkelti direktyvos reikalavimus į nacionalinius teisės aktus, ir laikotarpis, per kurį reikia įgyvendinti direktyvos reikalavimus. Valstybės narės privalo parengti direktyvų įgyvendinimo mechanizmą ir nustatyti už jų įgyvendinimą atsakingas valstybės institucijas.

Sprendimai gali būti bendrojo norminio teisės akto pobūdžio arba individuali administracinė priemonė, jie yra konkretesni už reglamentus ar direktyvas ir gali būti skirti kokiai nors konkrečios šalies teisinio neatitikimo problemai išspręsti.

Neprivalomieji teisės aktai yra nuomonės, rekomendacijos, rezoliucijos, skelbimai ar pranešimai. Jie yra vadinamosios negriežtos (minkštosios) teisės, neapibrėžto teisinio poveikio norminių aktų pavyzdžiai, turintys svarbią reikšmę kai kurioms Europos Bendrijų veiklos sritims, ypač konkurencijos politikai.

Europos Sąjungos teisės aktų priėmimo procedūros yra kitokios nei nacionalinių teisės aktų (*Kiss, Shelton*, 1999). Europos Komisija inicijuoja teisės aktų projektus, kurie pirmiausia yra svarstomi jų rengimą inicijavusiame direktorate, o paskui ir kituose suinteresuotuose direktoratuose. Po svarstymų Europos Komisija teikia teisės aktų projektus Europos Parlamentui ir Tarybai. Vyksta abipusės Tarybos ir Parlamento konsultacijos, ir jeigu nekyla nesutarimų, minėtieji aktai yra priimami. Kita vertus, esant nesutarimų, šaukiamas taikomasis komitetas, kurio tikslas – parengti bendrą abiem institucijoms priimtina tekstą. Jeigu tai pasiekama, teisės aktas priimamas atskirais identiškais Europos Tarybos ir Parlamento sprendimais.

Europos Bendrijų aplinkos teisės aktai yra dviejų tipų: horizontalieji (bendrieji) ir vertikalieji (sektorių). Horizontaliaisiais teisės aktais vadinami tie, kurie yra susiję su bendraisiais, o ne pavieniais, aplinkos apsaugos valdymo sektoriais. Vertikalieji teisės aktai yra skirti atskiroms sektoriams, kaip antai: atliekų tvarkymo, vandens, oro, gamtos apsaugos ir pan. Iš horizontalių teisės aktų galima paminėti Direktyvą 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (pakeista Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES); Direktyva 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo (su papildymais); Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės

²⁶ Prieiga per internetą: <<https://www.e-tar.lt/portal/index.html>>.

galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB; Reglamentą EEB/1210/90 dėl Europos Aplinkos apsaugos agentūros įkūrimo (iš dalies pakeistas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1641/2003) ir t. t. *Vertikalieji teisės aktai* apima šiuos sektorius: atliekų tvarkymo; oro apsaugos; vandens apsaugos ir valdymo; gamtos ir biologinės įvairovės apsaugos; pramonės taršos kontrolės ir rizikos valdymo; cheminių medžiagų; genetiškai modifikuotų organizmų; transporto priemonių ir mechanizmų keliamo triukšmo.

Europos Sąjungos, kaip ir tarptautinės teisės, dokumentai formuoja aplinkos politiką, nustato jos įgyvendinimo prioritetus ir gaires. Jų nuostatų pagrindu aplinka yra valdoma visose ES šalyse.

2.3. NACIONALINIS VALDYMO LYGMUO

2.3.1. Trumpa nacionalinių aplinkos apsaugos valdymo sistemų apžvalga

Kiekviena pasaulio šalis turi skirtingus nacionalinės viešosios politikos formavimo ir jos įgyvendinimo principus, pozicijas ir tradicijas. Nuo to priklauso ir aplinkos politikos formavimas bei įgyvendinimas. Aplinkos politika ir valdymas yra tiesiogiai susiję su šalies politine sistema, politinių sprendimų priėmimo formomis, valstybine šalies planavimo ir valdymo sistema, politiniu ir teritoriniu jos decentralizacijos lygmeniu ir pan. Tai daro įtaką ir aplinkos valdymui plačiąja prasme, tačiau gali neturėti poveikio siauresniems tvarkymo aspektams.

Remiantis politine ir administracine sistema, šalys yra skirstomos į federacines, unitarines ir konfederacines. Federacinės yra tokios valstybės, kuriose politinių sprendimų priėmimo kompetencija, pagal Konstituciją, yra padalyta tarp centrinių valdymo institucijų ir federacijos subjektų. Federaciją sudarantys vienetai paprastai neturi teisės vienašališkai atsiskirti. Taigi federacinėse valstybėse yra dviejų lygių vyriausybės: centrinė ir mažesnių politinių bei administracinių vienetų. Minėtosios valstybės yra suskirstytos į valstijas, provincijas, žemes, teritorijas, apygardas ir pan. Vienos federacinės valstybės turi mišrią teritorinių padalinių sistemą (pvz., JAV – 50 valstijų ir 1 apygarda,

Kanada – 10 provincijų ir 3 teritorijos), kitos – bendrą (pvz., Austrija, Vokietija – žemes (atskirus administracinius vienetus). Federacinių valstybių aplinkos valdymo modeliai yra panašūs, aplinkos valdymą jos organizuoja ir federaciniu, ir valstijų (žemių bei kitų teritorinių padalinių), ir savivaldos lygmenimis. Vadinasi, federacinių valstybių (pvz., Australijos, Austrijos, Brazilijos, Indijos, JAV, Kanados, Vokietijos ir kt.) aplinkos valdymo sistemos skiriasi nuo unitarinių, kurios į teritorinius valstybinius darinius nedalijamos.

Kiek specifiškesnė yra Jungtinės Karalystės politinė ir administracinė valdymo sistema. Jungtinė Karalystė yra sudaryta iš šių kraštų: *Anglijos, Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos* provincijos. Aplinkosauga yra valdoma ir šalies lygmeniu, ir perduodama kraštams, taigi valdymas yra pakankamai decentralizuotas (žr. 2.1 paveikslą).

JK Aplinkos, maisto ir kaimo reikalų departamentas (DEFRA)

- Taršos kontrolė
- Klimato kaitos valdymas
- Žemės ūkis ir miškininkystė
- Kraštovaizdžio ir gamtos apsauga
- Radiacinė sauga
- Darnus vystymasis
- Informacija apie aplinką

JK aplinkos agentūra

- Taršos kontrolė
- Pramonės kontrolė
- Atliekų tvarkymas
- Vandenų valdymas
- Užterštų teritorijų tvarkymas

JK Jungtinis gamtos apsaugos komitetas

- Gamtos apsauga
- Buveinių ir rūšių apsauga
- Gamtos ir geologiniai ištekliai
- Kraštovaizdžio apsauga ir kaimo reikalai



2.1 paveikslas. Jungtinės Karalystės (JK) aplinkosaugos valdymo sistema

Unitarinės yra tokios valstybės, kurių trys svarbiausi organai (įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdomoji valdžia ir teisminė valdžia), pagal Konstituciją, yra valdomi kaip vienas vienetas. Tokiose valstybėse tam tikra dalis politinės valdžios gali būti perduota regionų ir vietos lygmenims, tačiau centrinė valdžia turi teisę tokias perduotas teises panaikinti.

Didelę teritorinę savivaldą turinčiose unitarinėse valstybėse valdymas yra decentralizuotas – daugelis valstybės valdymo funkcijų yra perduotos regionų administraciniam vienetais, tai ypač būdinga Skandinavijos šalims. Estijoje daugelis aplinkos valdymo funkcijų yra priskirtos apskritims ir savivaldybėms (valdoms), Lietuvoje aplinkos valdymas dar yra centralizuotas ir tik kai kurios aplinkos valdymo funkcijos yra perduotos savivaldybėms.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad centralizuotam valdymui būdingas sprendimų priėmimas centrinės valdžios lygmeniu (vyriausybių, ministerijų), be to, šiame procese rečiau dalyvauja suinteresuotieji asmenys ir pan. Sprendimai priimami pagal vertikaliai integruotą sistemą, t. y. remiantis principu „iš viršaus į apačią“. Tokie valdymo principai nebūdingi demokratiškoms šalims. Kaip minėta, demokratiškose unitarinėse valstybėse daugelio sprendimų priėmimas yra perkeltas iš centrinio į žemesnius lygmenis, be to, juose dalyvauja didelė suinteresuotųjų asmenų grupė, t. y. valdymas yra decentralizuotas. Daugelio Vidurio ir Rytų Europos šalių aplinkos valdymas buvo decentralizuotas arba šis procesas jau baigiamas vykdyti. Mažesnėse šalyse, kaip antai Estijoje ar Čekijoje, gerokai paprasčiau decentralizuoti valdymą nei didesnėse. Teigiamų pokyčių decentralizuodama aplinkos valdymą pasiekė Lenkija, nes daugelio sprendimų priėmimas buvo perleistas vaivadijoms.

Daugumos federacinių valstybių aplinkosaugos valdymas yra decentralizuotas. Kita vertus, užsienio šalių valdymo specialistai pabrėžia, kad kai kuriose iš jų valdymas yra centralizuotas. Pavyzdžiui, politiniu, teisiniu ir administraciniu požiūriu Rusijos Federacija yra federacinė šalis, bet, daugelio šalių politologų ir visuomenės nuomone, tai yra centralizuota valstybė. Ir iš tikrųjų, nors kai kurie Rusijos administraciniai vienetai (kraštai, sritys ir pan.) turi savo vykdomąją valdžią, didesnė dalis aplinkosaugos sprendimų, neatsižvelgiant į atskirų regionų specifiką ir sričių geografinę padėtį, ar tai Kaliningrado sritis, ar Primorės kraštas, yra priimami Maskvoje esančioje Rusijos

Federacijos gamtos išteklių ir aplinkos apsaugos ministerijoje. Administracinių vienetų galimybės priimti aplinkosaugos sprendimus yra ribotos. Kur kas daugiau sprendimų priėmimo laisvės yra suteikta autonominių respublikų vykdomajai valdžiai.

2.3.2. Lietuvos aplinkosaugos valdymo apibūdinimas

2.3.2.1. Lietuvos aplinkos politikos ypatybės

Lietuvos aplinkos politika pradėta formuoti tik atgavus nepriklausomybę. Lietuvos TSR ir visoje Sovietų Sąjungoje aplinkos politikos sąvoka neegzistavo, dėl to teko nuo pat pradžių formuoti aplinkos politikos ir valdymo principus. Šiems procesams didelę įtaką darė Lietuvos išeiviai, ypač JAV. Pirmųjų aplinkos politikos užuomazgų atsirado įsteigus Aplinkos apsaugos departamentą (1990 m.). Naujai priimtame Aplinkos apsaugos įstatyme (1992 m.) jau minimas aplinkos apsaugos politikos valdymo terminas, nors jis nebuvo detalizuotas. Vėliau šis terminas buvo konkrečiau aiškinamas šio įstatymo pakeitimuose ir kituose teisės aktuose.

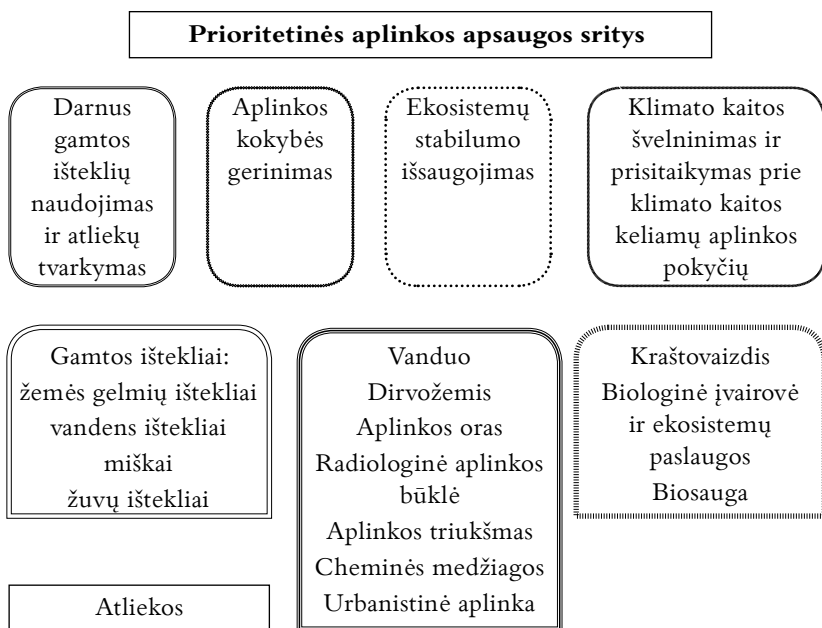
Galima teigti, kad realus postūmis formuojant aplinkos politiką įvyko 1996 m. LR Seimui patvirtinus Valstybinę aplinkos apsaugos strategiją (*LR Seimas*, 1996). Jos galiojimo laikotarpis buvo nustatytas 10 metų, bet praėjus šiam laikotarpiui ji turėjo būti atnaujinta. Kita vertus, dėl įvairių priežasčių tik 2015 m. ji buvo atnaujinta ir LR Seimo patvirtinta kaip Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija (*LR Seimas*, 2015).

Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija (2015 m.) yra parengta atsižvelgiant į pastarųjų metų priimtus globalių susitikimų nutarimus, tarptautinius susitarimus ir strateginius dokumentus. Strategija remiasi JT darnaus vystymosi konferencijos RIO+20 rezoliucijomis, nutarimais ir Septintosios Europos Sąjungos aplinkosaugos veiksmų programos iki 2020 m. „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“ nuostatomis bei kitais tarptautiniais dokumentais. Šioje strategijoje yra numatyti aplinkosaugos prioritetai, ilgalaikiai tikslai iki 2030 m., o aplinkos apsaugos vizija – net iki 2050 metų.

Nacionalinėje aplinkos apsaugos strategijoje yra iškeltas toks strateginis tikslas – „pasiiekti, kad Lietuvos aplinka būtų sveika, švari ir saugi, darniai tenkinanti visuomenės, aplinkosaugos ir ekonomikos

poreikius“. Tai labai ambicingas ir abstraktus tikslas, labiau primenantis viziją. Be to, yra numatyti jos tikslų įgyvendinimo stebėsenos ir vertinimo kriterijai.

Strategijoje yra išskirtos šios keturios prioritetinės sritys: 1) darnaus gamtos išteklių naudojimo ir atliekų tvarkymo; 2) aplinkos kokybės gerinimo; 3) ekosistemų stabilumo išsaugojimo; 4) klimato kaitos švelninimo ir prisitaikymo prie klimato kaitos keliamų aplinkos pokyčių (žr. 2.2 paveikslą).



2.2 paveikslas. Prioritetinių aplinkos apsaugos sričių struktūra
(*Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija, 2015*)

Kadangi klimato kaitos valdymo problemoms spręsti yra patvirtinta atskira strategija (*LR Seimas, 2012*), šiame dokumente klimato kaitos problemos nėra analizuojamos. Aplinkos apsaugos strategijos struktūrą sudaro septyni skyriai: 1) bendrosios nuostatos; 2) aplinkos apsaugos politikos principai; 3) prioritetinės aplinkos apsaugos sritys; 4) Lietuvos aplinkos vizija; 5) aplinkos apsaugos politikos tikslai; 6) strategijos įgyvendinimo priemonės; 7) baigiamosios nuostatos.

Strategijoje aplinkos apsaugos politikos principai yra išdėstyti remiantis globalios aplinkos politikos ir darnaus vystymosi nuostatomis, kurių yra 11 ir jos suformuluotos taip: ekologinio efektyvumo siekimas, taršos prevencijos priemonių taikymas, atsakomybės „teršėjas moka“ taikymas, tiesioginis žalos aplinkai ribojimo taikymas jos atsiradimo šaltiniui, aplinkos apsaugos politikos integravimas į visus šalies ūkio sektorius, geriausių praktiškai įgyvendinamų technologijų ir atsargumo principo taikymas, pakeitimo ir subsidiarumo, partnerystės ir atsakomybės pasidalijimo, visuomenės dalyvavimo bei informavimo principai.

Pagal minėtasias keturias prioritetines sritis, strategijoje yra išdėstyti aplinkos apsaugos politikos tikslai ir numatytos svarbiausios politikos įgyvendinimo kryptys. Gamtos išteklių apsaugos srityje yra iškeltas toks tikslas – „užtikrinti ilgalaikį racionalų, tvarų valstybės funkcionavimui svarbių nacionalinių gamtos išteklių naudojimą, jų apsaugą, atsinaujinančių gamtos išteklių atkūrimą ir, kur įmanoma, gausinimą, sudarant sąlygas darniai ūkio plėtrai“. Jis yra gana bendras ir daugiau deklaruojamojo pobūdžio, o tai labiau tiktų aukštesniojo lygmens tikslams. Svarbiausios gamtos išteklių politikos įgyvendinimo kryptys detalizuoja minėtąjį tikslą, todėl galima išryškinti pagrindines šios srities politikos įgyvendinimo tendencijas. Aplinkos kokybės gerinimo srityje yra iškelti tikslai ir numatytos esminės politikos įgyvendinimo gairės pagrindiniams aplinkos komponentams: vandeniui, dirvožemiui, aplinkos orui ir radiologinei aplinkos būklei, triukšmui, cheminėms medžiagoms ir urbanistinei aplinkai. Kita vertus, yra pateikiamos būklės ir jos kitimo tendencijos, o tai turėtų koreguoti aplinkos politikos įgyvendinimą ateityje. Ekosistemų stabilumo išsaugojimo srityje tikslai ir esminės politikos įgyvendinimo gairės ir būklės įvertinimas pateikiamas kraštovaizdžio, ekosistemų išsaugojimui ir jų paslaugų valdymui bei biosaugai. Kaip minėta, klimato kaitos problemos šioje strategijoje neanalizuojamos.

Strategijos įgyvendinimo priemonės apima teisinį reguliavimą, ekonomines priemones, aplinkos monitoringą, aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, darnų teritorijų planavimą, strateginių pasekmių aplinkai bei poveikio aplinkai vertinimus, aplinkosauginį ženklinimą, aplinkos apsaugos ir vadybos sistemas, integruotas taršos prevencijos ir kontrolės sistemą, aplinkos mokslo tyrimus, duomenų ir informacijos valdymą, visuomenės dalyvavimą, informavimą ir švietimą

aplinkos apsaugos klausimais, tarptautinį bendradarbiavimą. Galima teigti, kad įgyvendinimo priemonės apima daugelį aplinkos politikos ir valdymo sričių. Kita vertus, per mažai dėmesio skiriama genetiškai modifikuotiems organizmams ir biotechnologijoms valdyti, ypač suinteresuotųjų asmenų dalyvavimui formuojant politiką ir valdymą.

Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, strategijai įgyvendinti yra priimti programiniai dokumentai. Kaip minėta, pirmasis aplinkos politikos dokumentas Lietuvoje buvo LR Seimo patvirtinta Valstybinė aplinkos apsaugos strategija (*LR Seimas*, 1996), o 2015 m. parengtas naujas dokumentas ir patvirtintas kaip Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija (*LR Seimas*, 2015). Valstybinę aplinkos apsaugos strategiją papildė sektorių strategijos: Biologinės įvairovės išsaugojimo strategija ir veiksmų planas (1997 m.) ir Miškų ūkio politikos ir jos įgyvendinimo strategija (2002 m.), kurią 2012 m. detalizavo Nacionalinė miškų ūkio sektoriaus plėtros 2012–2020 m. programa (*LR Vyriausybės nutarimas*, 2012). Pirmoji buvo patvirtinta bendru aplinkos apsaugos ir žemės ūkio ministrų įsakymais, o miškų – tik aplinkos ministro įsakymu. Įdomu tai, kad miškų sektoriuje nebuvo laikomasi strateginio planavimo principų. Aukštesniojo lygmens strateginis dokumentas (strategija) buvo patvirtinta aplinkos ministro įsakymu (2002 m.), o žemesniojo lygmens dokumentas (programa) – Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu (2012 m.). Ir 2007–2013 m. Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas, ir 2014–2020 m. Valstybinis atliekų tvarkymo planas buvo patvirtinti Vyriausybės nutarimais. Šių planų patvirtinimas atitinka strateginio planavimo hierarchiją.

Nacionalinė klimato kaitos valdymo politikos strategija buvo patvirtinta LR Seimo nutarimu (*LR Seimas*, 2012), o Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos įgyvendinimo iki 2012 m. nacionalinė strategija – Vyriausybės nutarimu (*LR Vyriausybė*, 2008), Nacionalinė darnaus vystymosi strategija irgi buvo patvirtinta Vyriausybės nutarimu (*LR Vyriausybė*, 2003) ir tokiu pat lygmeniu atnaujinta 2009 metais.

2.3.2.2. Lietuvos aplinkosaugos valdymo transformacijos

Aplinkosaugos raida iki įsteigiant valstybines gamtosaugos institucijas. Lietuvoje gamtosaugos veikla apima kelis pastaruosius šimtmečius. Pirmieji mėginimai saugoti gamtą apėmė ir gyvųjų gamtos

išteklių naudojimo ribojimą. Pagal V. Bergą (*Šapokienė*, 1976), Lietuvoje gamtos išteklių apsauga siekia XV a., kai pirmajame rašytiniame teisiniame dokumente (*Kazimiero teisyne*, 1468) buvo nustatyta bebrų gaudymo tvarka. Pirmajame Lietuvos Statute (1529 m.) buvo nustatyta privačios žemės, miškų ir medžiojamųjų žvėrių apsaugos ir naudojimo tvarka. 1775 m. buvo išleistos Medžioklės taisyklės. Žinoma, tais laikais nebuvo jokių valdymo institucijų, o inspektavimas buvo vykdomas tam tikru lygmeniu.

Turint omenyje aplinkosaugos (gamtosaugos) raidą, labai mažai informacijos galima rasti apie laikus iki sovietų okupacijos. Suprantama, tai lėmė tuometė sovietinė politinė situacija, o vėliau, matyt, nebebuvo poreikio nagrinėti praeities aplinkosaugos reiškinių. Pabrėžtina, kad ir tarpukariu buvo svarbių aplinkosaugos aspektų, ypač gamtos išteklių naudojimo srityje. Tai, kad gamtos apsauga buvo nukreipta į išteklių apsaugą, neturėtų kelti nuostabos. Tuo laikotarpiu gamtos apsaugos idėjos nebuvo populiarios nei Europoje, nei kituose žemynuose, jos dažniausiai buvo plėtojamos iškilių asmenų iniciatyva skelbiant viešas publikacijas ir teikiant įvairius siūlymus dėl gamtos išteklių naudojimo ir apsaugos. P. Matulionis 1920 m. buvo parengęs medžioklės taisyklės, o T. Ivanauskas numatė gamtos paminklų apsaugos būtinybę, jo iniciatyva Žuvinto ežerui ir jo apylinkėms buvo pradėtas taikyti rezervatinis apsaugos režimas ir tai galima laikyti saugomų teritorijų steigimo pradžia (*Jankevičius, Stasinas*, 2000; *Šapokienė*, 1976). Tokia iniciatyva skatino pradėti formuoti pirmąsias gamtosaugos institucijas. Įdomu ir tai, kad pirmą kartą administruoti gamtosaugą pamėgino mokslo institucijos ir tik vėliau imta kurti valstybės struktūras. Pirmoji gamtosaugos ir gamtotyros organizacija buvo 1919 m. įkurta Gamtos tyrimų stotis, o prie jos – Zoologijos muziejus.

Galima tvirtinti, kad administruoti Lietuvos aplinkosaugą pradėta tik tarpukariu. Tuo metu aplinkos išsaugojimas nebuvo šalies prioritetas, daugiausia dėmesio buvo skiriama gamtos išteklių apsaugai. Iki karinės nepriklausomoje Lietuvoje nebuvo aplinkosaugos institucijų, bet apsaugos funkcijas vykdė įvairios žinybos. Svarbiausia valstybės institucija buvo Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerija (*Jankevičius, Stasinas*, 2000) ir įsteigtas Miškų departamentas, kurio svarbiausia funkcija buvo miškų ūkio valdymas. Kadangi nebuvo specializuoto administracinio aplinkosaugos padalinio, departamentui buvo

priskirtos ir medžioklės valdymo, žuvų išteklių valdymo ir apsaugos, valstybinių vandenų priežiūros ir eksploatavimo funkcijos. Durpių ištekliams valdyti buvo įsteigtas Durpynų skyrius (1921 m.). Tam tikras aplinkosaugos funkcijas atliko ir savivaldybių administracijos.

Šiuo metu sunku spręsti, ar esant sovietinei sistemai gamtosauka pradėta valdyti remiantis Vakarų šalių patirtimi, ar žymūs gamtininkai matė tokią būtinybę. Sunku patikėti, kad sovietinis politinis elitas būtų numatęs pradėti steigti pirmuosius gamtinius rezervatus (pirmasis įsteigtas Astrachanėje 1919 m.) ar imtis kitų gamtos išteklių apsaugos ir valdymo. Kita vertus, faktai rodo, kad Lietuvoje jau pokariu pirmą kartą pamėginta kurti gamtos išteklių valdymo ir apsaugos institucijas. Pirmoji saugoma teritorija, Žuvinto gamtinis rezervatas, Liaudies komisarų tarybos (dabar atitiktų vyriausybę) nutarimu buvo įsteigtas 1946 metais. Reikėtų priminti, kad 1937 m. Žuvinto ežerui ir jo apylinkėms buvo suteiktas rezervato statusas, o remiantis pasauline saugomų teritorijų samprata tokiomis teritorijomis gali būti laikomos tik valstybės ar savivaldybių institucijų juridškai įsteigtos vietovės.

Pirmoji gamtos išteklius valdanti institucija buvo 1947 m. įsteigta Medžioklės ūkio valdyba prie Žemės ūkio ministerijos, o vėliau prie Lietuvos TSR Ministrų Tarybos (*Jankevičius, Stasinas, 2000*). Jos funkcijos buvo ne tik medžioklės organizavimas, bet ir žvėrių bei paukščių apsauga. Galima manyti, kad ši valdyba buvo pirmoji gamtosaugos organizacija. Iš dalies gal ir galima sutikti, bet išteklių naudojimas ir apsauga buvo nukreipti į medžiojamuosius gyvūnus. Tais pačiais metais buvo įkurta ir Medžiotojų draugija. Formaliai tai buvo visuomeninė organizacija, tačiau iš esmės valdoma sovietinės valdžios, tad ją sąlygiškai būtų galima priskirti ir valstybės institucijoms. Kitais metais buvo įsteigta 13 medžioklės rezervatų (1948 m.), kurių paskirtis, be pagrindinės medžiojamosios faunos apsaugos, buvo ir kitų gyvūnų apsauga. 1954 m. dar buvo įsteigti 149 medžioklės draustiniai. Svarbiausia šių saugomų teritorijų funkcija buvo užtikrinti medžiojamųjų išteklių gausą sovietiniam elitui, bet jos atliko ir antrailes, specialiai gal net numatytas, gamtinių vertybių išsaugojimo funkcijas. Tokios teritorijos buvo labai griežtai kontroliuojamos, be sovietinio elito, jose lankytis buvo leidžiama tik labai ribotam žmonių kiekiui. Be to, jose buvo ribojama ūkinė veikla. Taigi ribotas žmonių lankymasis, ūkinės veiklos ribojimas, atrankiosios medžioklės (dažniausiai

stambiųjų žinduolių arba medžiojamųjų paukščių) prisidėjo prie daugumos gamtos išteklių išsaugojimo. Tuo pat metu, kaip ir Medžioklės ūkio valdyba, veikė TSRS žuvų ūkio ministerijos Žuvisaugos ir žuvisvaisos valdyba, kuriai 1968 m. buvo suteiktas respublikinis statusas ir ji reorganizuota į Žuvininkystės valdybą prie Lietuvos TSR Ministrų Tarybos. Svarbiausia jos funkcija buvo žuvų išteklių apsauga ir naudojimas (GAK, 1976; Jankevičius, Stasinas, 2000).

Daugiausia dėmesio penktajame dešimtmetyje buvo skiriama medžioklės ir žuvininkystės problemos spręsti, išteklių apsaugai ir jų naudojimo kontrolei. Šeštajame dešimtmetyje požiūris tapo platesnis. 1956 m. buvo įkurta Gamtos apsaugos komisija prie LTSR mokslų akademijos. Šios komisijos nariais tapo ne partiniai funkcionieriai, bet žymūs gamtininkai, o jos įtaka valdant gamtos išteklius buvo gana didelė, ypač dėl to, kad tuo laikotarpiu dar nebuvo valstybinės gamtosaugos institucijos.

Aplinkosaugos administravimas valstybiniu lygmeniu. Svarbiausias sprendimas buvo padarytas 1957 metais, kai Lietuvos TSR Ministrų Tarybos nutarimu buvo įkurtas Gamtos apsaugos komitetas prie Ministrų Tarybos (1978 m. reorganizuotas į Lietuvos TSR valstybinį gamtos apsaugos komitetą). Šis komitetas buvo įsteigtas Medžioklės ūkio bei Žuvisaugos ir žuvisvaisos valdybų pagrindu, tačiau jų funkcijos buvo gerokai išplėstos (GAK, 1976). Komiteto funkcijos buvo šios: vykdyti žuvies ir medžiojamųjų gyvulių atsargų apsaugą; tvarkyti medžioklės ūkį; reguliuoti žvejybą, kontroliuojant žuvies atsargų reprodukciją ir priemonių kovai su žuvininkystės vandenų užteršimu taikymą; steigti rezervatus, draustinius, medžioklės ir žvejybos ūkius ir veislynus; taikyti gamtos apsaugos priemones. Tai pirmoji Lietuvos institucija, kurios funkcijos buvo ne tik gamtos išteklių apsauga ir kontrolė, bet ir taršos kontrolė bei gamtosaugos priemonių taikymas (tuo metu aplinkos apsaugos terminas dar nebuvo vartojamas). Įdomus faktas, kad tokio pobūdžio valstybinė gamtosaugos institucija buvo pirmoji Sovietų Sąjungoje. Tuo laikotarpiu sąjungos lygmeniu bendros gamtosaugos organizacijos dar nebuvo. Gamtosaugos funkcijas atliko sąjunginės Žemės ūkio ir Miškų ministerijos, vėliau buvo įsteigta Vyriausioji gamtos apsaugos, rezervatų, miško ir medžioklės ūkio valdyba ir tik 1987 m. – sąjunginis Valstybinis gamtos apsaugos komitetas. Šis sąjunginis nutarimas turėjo įtakos

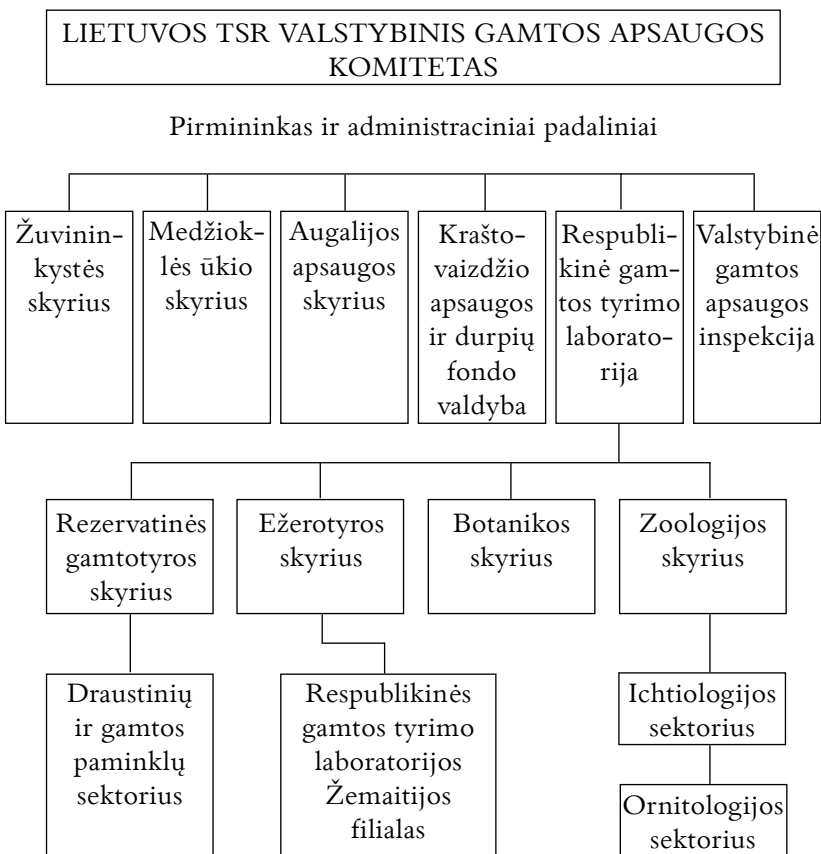
Lietuvos valstybinio gamtos apsaugos komiteto struktūrai ir funkcijoms, nes buvo atlikta tam tikrų pertvarkymų (1988 m.).

Įsteigus pirmąją valstybinę gamtos apsaugos instituciją – Gamtos apsaugos komitetą, aplinkos valdymas ėgijo kokybiškai platesnį pobūdį. 1958 m. Ministrų Taryba patvirtino komiteto nuostatus, taip jai buvo suteiktos teisėtos funkcijos. Dar daugiau funkcijų ir galios komitetas ėgijo 1959 m. Lietuvos TSR Aukščiausiajai Tarybai priėmus Gamtos apsaugos įstatymą (*GAK*, 1976). Jame buvo įtvirtinti gamtos apsaugos būdai ir objektai. Nustatyta, kad vietovės, kuriose yra vertingų gamtos kompleksų ir objektų, turėtų būti skelbiamos rezervatais, draustiniais ir nacionaliniais parkais, o pavieniai vertingi objektai – saugomais gamtos objektais. Be to, buvo nustatytos gamtos išteklių naudotojų pareigos ir atsakomybė už įstatymo pažeidimus. Šiuo įstatymu Gamtos apsaugos komitetui buvo suteiktos kontrolės funkcijos, nustatyta baudų skyrimo ir jų išieškojimo tvarka, valstybės ir visuomeninių gamtos apsaugos inspektorių pareigos. Įsteigus komitetą administraciniuose rajonuose buvo pradėtos steigti valstybinės gamtos apsaugos inspekcijos, atsakingos už regionų gamtos apsaugos kontrolę. Valstybinę inspekcinę kontrolę vykdė valstybiniai gamtos apsaugos inspektoriai. Visuomeniniai gamtos apsaugos inspektoriai irgi turėjo daug kontrolės įgaliojimų (pvz., surašyti pažeidimų protokolus). Įdomus faktas, kad visuomeninė šio įstatymo laikymosi kontrolė buvo priskirta nevyriausybinei organizacijai – Lietuvos gamtos apsaugos draugijai. Turint omenyje, kad ši draugija veikė prie Ministrų Tarybos, ją laikyti nevyriausybine organizacija būtų ne tik nekojektiška, bet ir klaidinga. Šios draugijos pirmininkai savo funkcijas atliko visuomeniniais pagrindais, tačiau pavaduotojai buvo etatiniai darbuotojai, paskirti Ministrų Tarybos. Formaliai minėtoji draugija buvo visuomeninė, turinti savo narių, o realiai tai buvo valstybės institucijoms pavaldi ir jų nurodymus vykdomi organizacija.

Gamtos apsaugos komitetas buvo svarbiausia, bet ne vienintelė gamtos apsaugos valdymo ir kontrolės institucija. Tuo laikotarpiu Lietuvai buvo būdinga gamtos apsaugos organų sistema, susidedanti iš valstybinės valdžios organų ir valstybinio valdymo organų (*Gajauskaitė*, 1988). Valstybinės valdžios organus sudarė Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba ir vietinės Liaudies deputatų tarybos (t. y. miestų ir rajonų, kaip šiuo metu yra savivaldybių administracijos). Aukščiausiojoje

Taryboje veikė Gamtos apsaugos komisija, kurią galima formaliai laikyti Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto analogu. Į vietinės Liaudies deputatų tarybos sudėtį įėjo gamtos apsaugos ir žemės ūkio komisijos, tačiau administracinių padalinių nebuvo įsteigta. Minėtoji Aukščiausiosios Tarybos komisija buvo tik formalus organas, beveik neturintis jokių sprendimų priėmimo teisių. Tarybų komisijos irgi neturėjo sprendimų priėmimo galių. Tokių galių turėjo valstybinio valdymo organų institucijos. Svarbiausius sprendimus priimdavo Lietuvos TSR Ministrų Taryba ir Valstybinis plano komitetas. Juose buvo įkurti gamtos išteklių valdymo padaliniai, prie Ministrų Tarybos veikė Aplinkos apsaugos ir racionalaus gamtos išteklių naudojimo komisija, o plano komitete buvo įsteigtas Gamtos apsaugos ir gamybinių jėgų išdėstymo skyrius (*Gajauskaitė*, 1988). Nors svarbiausios funkcijos teoriškai buvo suteiktos Valstybiniam gamtos apsaugos komitetui, vis dėlto svarbiausi aplinkosaugos sprendimai buvo priimami Ministrų Tarybos arba Komunistų partijos centro komiteto lygmenimis.

1978 m. Gamtos apsaugos komitetas prie Ministrų Tarybos buvo reorganizuotas į Valstybinį gamtos apsaugos komitetą (*Gajauskaitė*, 1988). Jo struktūra ir funkcijos išsiplėtė bei apėmė ne tik medžioklės ir žvejybos valdymą, bet ir augalijos bei gyvūnijos apsaugą, gamtos išteklių apsaugą ir kontrolę, kraštovaizdžio tvarkymą ir apsaugą, durpių išteklių tvarkymą ir t. t. (žr. 2.3 paveikslą). Be to, buvo pertvarkyta Valstybinė gamtos apsaugos inspekcija, kuri koordinavo miestų ir rajonų gamtos apsaugos inspekcijų veiklą ir respublikos mastu atliko gamtos apsaugos kontrolę. Be to, buvo įsteigta Respublikinė gamtos tyrimo laboratorija. Jos funkcijos buvo šios: gamtinių duomenų rinkimas ir analizavimas, saugomų teritorijų ir objektų, retų ir nykstančių rūšių apsaugos organizavimas ir kontrolė. Šią laboratoriją galima įvardyti kaip gamtos apsaugos agentūros pradininkę. 1988 m. iš dalies šios laboratorijos pagrindu buvo įsteigtas Respublikinis ekologinių tyrimų informacijos centras. Nepriklausomybės pradžioje šio centro ir kitų padalinių pagrindu įkurtas Jungtinis tyrimų centras, o 2004 m. sujungus kelis padalinius – Aplinkos apsaugos agentūra.



2.3 paveikslas. Valstybinio gamtos apsaugos komiteto valdymo struktūra
(*Gajauskaitė, 1988*)

Valstybinis gamtos apsaugos komitetas tapo savarankiška institucija, turinčia daugiau funkcijų ir teisių, kontroliuojančia kitų valstybės institucijų ir organizacijų gamtos apsaugos veiklą, tačiau kompleksinio aplinkos valdymo neatliko (*Jankevičius, Stasinas, 2000*). Reikėtų pripažinti, kad svarbiausių aplinkos komponentų (vandens, oro, dirvožemio, žemės gelmių) išteklių valdymas buvo priskirtas kitų ministerijų ir žinybų kompetencijai. Tokiu būdu gamtos išteklių apsauga ir naudojimas dar liko atskirtas nuo aplinkos kokybės ir taršos problemų valdymo. Toks kompleksinis institucinis valdymas galėjo

būti nesuformuotas dėl kelių priežasčių. Visų pirma nebuvo sukurta kompleksinė aplinkosauga Sovietų Sąjungos lygmeniu, aplinkosaugos valdymą atliko kelios institucijos. Kita vertus, aplinkos kokybės būklės informacija buvo riboto naudojimo, o kai kuriais atvejais ir įslaptinta. Galėjo būti, kad funkcijų išskirstymas kelioms žinyboms galėjo geriau užtikrinti duomenų slaptumą.

Svarbu pabrėžti, kad centralizuotas aplinkosaugos valdymas Sovietų Sąjungoje pradėtas įgyvendinti tik įkūrus Sąjunginį valstybinį gamtos apsaugos komitetą (1987 m). Vykdamas sąjunginės valdžios nurodymus atskirose respublikose buvo pradėti steigti sąjunginiai ir respublikiniai gamtos apsaugos komitetai. Dėl to Lietuvos TSR Aukščiausioji Taryba 1988 m. priėmė įsaką dėl Valstybinio gamtos apsaugos komiteto pertvarkymo į sąjunginį–respublikinį (*Gajauskaitė, 1988; Jankevičius, Stasinas, 2000*). Pertvarkyto komiteto funkcijos buvo išplėstos, jam suteikta kompetencija atmosferos oro apsaugos, vandens išteklių valdymo ir ekologinės ekspertizės srityse. Be to, buvo įsteigta Mokslo valdyba, atsakinga už aplinkos tyrimų koordinavimą, o Respublikinė gamtos tyrimų laboratorija buvo reorganizuota į Respublikinį ekologinių tyrimų informacijos centrą. Jo kompetencijai buvo priskirtas aplinkos stebėsenos organizavimas, aplinkos duomenų bazių valdymas, biologinių tyrimų, aplinkos mokslo ir technologijos naujovių diegimo koordinavimas. Įsteigus minėtąjį centrą iš dalies buvo priartėta prie europinės aplinkos stebėsenos ir duomenų valdymo agentūrų funkcijų, taip palengva buvo žengti pirmieji žingsniai link Aplinkos apsaugos agentūros formavimo.

Lietuvoje sąjunginio pavaldumo gamtos apsaugos komiteto ir jo padalinių įkūrimas didelio postūmio aplinkosaugos srityje nepadarė, nes atkūrus nepriklausomybę valstybinis aplinkosaugos valdymas buvo pradėtas formuoti remiantis vakarietiškais iššūkiais. Žinoma, ankstesniųjų darbuotojų kompetencija buvo pritaikyta, bet buvo priimta ir gana daug naujų asmenų, kai kurie iš jų net buvo visiškai nekompetentingi aplinkosaugos srityje.

Valstybinis aplinkosaugos valdymas nepriklausomoje Lietuvoje. Naujų aplinkosaugos valdymo pokyčių įvyko 1990 m. Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai įsteigus Aplinkos apsaugos departamentą. Skirtingai nei daugelyje Europos šalių, jis buvo atskaitingas Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai, o ne Vyriausybei.

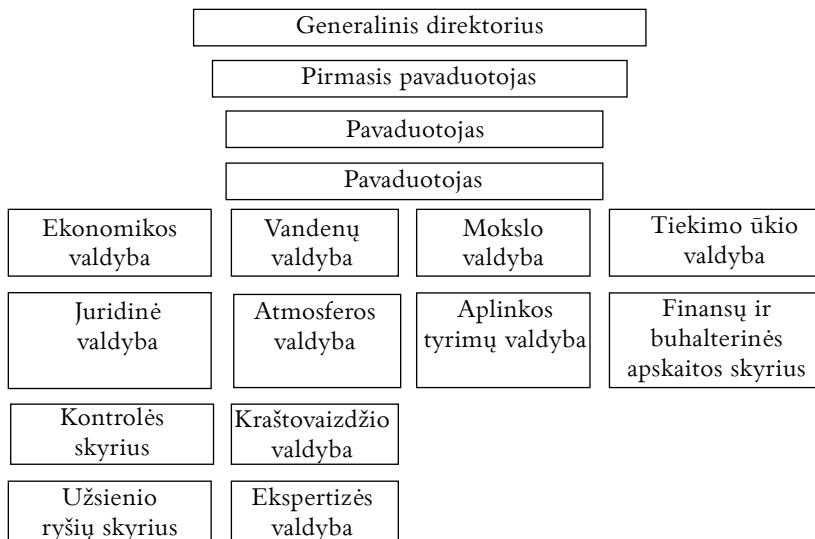
Pirmaisiais nepriklausomybės mėnesiais planuojant steigti valstybinę aplinkosaugos instituciją buvo diskutuojama apie jos pavaldumą. Buvo priimtas nutarimas, kad būsimoji aplinkosaugos institucija neturėtų būti atskaitinga Vyriausybei, kurios tuometės funkcijos buvo ūkinės veiklos koordinavimas, privatizavimo proceso vykdymas ir jai priskirtos kitos ekonominės funkcijos, o aplinkosauga tuo metu Vyriausybei nebuvo prioritetas (*Stasinas, Jankevičius, 2000*). Be šios motyvacijos, įtakos formuojant Lietuvos Respublikos politiką ir valdymą veikiausiai turėjo ir JAV lietuviai. Valstybinių aplinkosaugos institucijų atskaitingumas šalies parlamentams nėra paplitęs Europos valstybėse, bet JAV aplinkos apsaugos agentūra²⁷ yra atskaitinga Kongresui ir Prezidento administracijai, o ne kokiam nors valstybės departamentui.

Remiantis Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento įstatymu (1990 m.), minėtajam departamentui buvo priskirtos tam tikros funkcijos ir suteikti įgaliojimai. Svarbiausios jo funkcijos buvo šios: aplinkosaugos teisės formavimas, valstybinis gamtos išteklių valdymas ir kontrolė, aplinkosaugos nuostatų integravimas į kitus valdymo sektorius ir t. t. Departamentui tapus neatskaitingam Vyriausybei, buvo lengviau kurti teisinę aplinkosaugos bazę ir valdymą bei išvengti ekonominių interesų dominavimo aplinkosaugos atžvilgiu. Kita vertus, šis sprendimas buvo kritikuojamas, nes departamento generalinis direktorius nebuvo Vyriausybės narys ir dėl to departamento įtaka šalies valdymui buvo gana silpna. Galbūt dėl šios priežasties 1994 m. jis buvo reorganizuotas į Aplinkos apsaugos ministeriją.

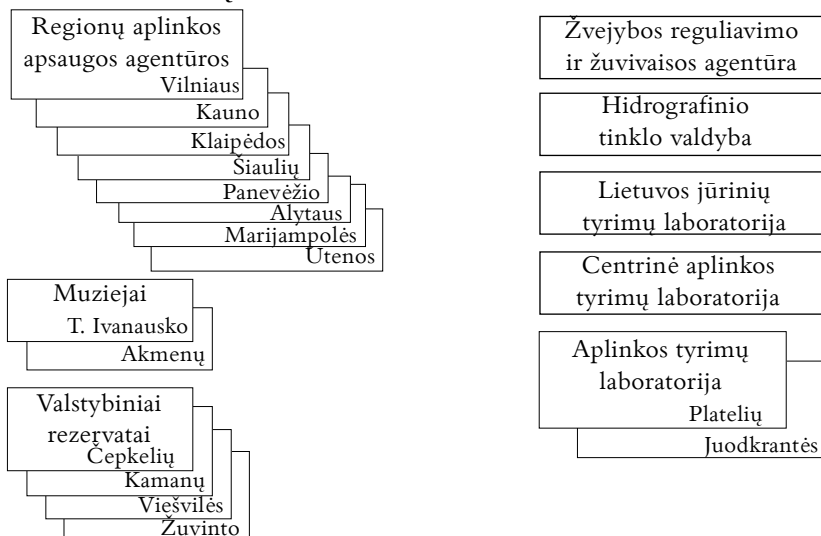
Departamento ir jo vidinių padalinių struktūra buvo suformuota remiantis minėtuoju įstatymu ir atitiko kompleksinę aplinkosaugos požiūrį bei apėmė svarbiausias sritis (žr. 2.4 paveikslą). Svarbus aspektas yra 8 regionų aplinkos apsaugos departamentų įkūrimas. Miestų ir rajonų aplinkosaugos agentūros (buvusios inspekcijos) teritoriniu principu tapo pavaldžios departamentams. Gali būti, kad formuojant tokią valdymo struktūrą buvo pritaikyta JAV patirtis, kur Aplinkos apsaugos agentūra turi 10 regionų agentūrų. Lietuvoje tokia regionų aplinkosaugos valdymo sistema išliko iki šių dienų.

²⁷ Prieiga per internetą: <<https://www3.epa.gov>>.

CENTRINIS APARATAS



REGIONŲ IR SPECIALIZUOTOS TARNYBOS



2.4 paveikslas. Aplinkos apsaugos departamento struktūra 1990 m.
(Stasinas, Jankevičius, 2000)

Aplinkos apsaugos departamento indėlis į aplinkos politikos formavimą, nacionalinės teisės kūrimą ir aplinkosaugos valdymą buvo didelis. Nemažą įtaką departamentas darė formuojant nacionalinę teisės sistemą, nes buvo parengti ir svarbiausi Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos patvirtinti įstatymai: Aplinkos apsaugos, Saugomų teritorijų ir kt. Be to, buvo parengti ir patvirtinti strateginiai dokumentai. Departamentui buvo suteikti dideli aplinkosaugos kontrolės įgaliojimai, vykdoma aplinkos taršos prevencija, kontrolė, dėl taršos normų nesilaikymo net buvo stabdoma įmonių veikla.

Gali būti, kai dėl Aplinkos apsaugos departamento atskaitomybės šalies parlamentui ši valdymo forma nepasitvirtino. Tai galėjo būti tik politikų sprendimas. To meto politikai dar neanalizavo ir nevertino aplinkosaugos valdymo formų tinkamumo bei efektyvumo. Vis dėlto buvo priimtas politinis sprendimas, kad valstybinę aplinkosaugos valdymo instituciją tikslinga priskirti Vyriausybės kompetencijai. 1994 m. Aplinkos apsaugos departamentas buvo pertvarkytas į Aplinkos apsaugos ministeriją ir patvirtinti jos nuostatai.

1998 m. Aplinkos apsaugos ministerija buvo reorganizuota ir sujungta su Statybos ir urbanistikos ministerija. Tuo metu buvo pateikiami keli tokio sprendimo motyvai. Pirma, toks ministerijų sujungimas užtikrintų kompleksiškesnį aplinkos problemų sprendimą. Iki ministerijų sujungimo teritorijų planavimas buvo priskirtas Statybos ir urbanistikos ministerijos kompetencijai. Iš tiesų aplinkosaugos valdymas yra labai susijęs su teritorijų planavimu ir regionų plėtra. Tik abejotina, ar statybų verslas gali būti siejamas su aplinkos apsauga. Statybos leidimų derinimas turėtų būti aplinkosaugininkų kompetencija. Šiuo metu statybų kontrolę vykdo ne tik Teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, bet ir regionų aplinkos apsaugos departamentai, net saugomų teritorijų administracijos. Tai akivaizdus funkcijų sudvejinimas, kuris šiuo metu nėra išspręstas. Visuotinai yra pripažinta, kad kelių institucijų tų pačių veiklos rūšių kontrolė nėra efektyvi ir veiksminga. Be to, aplinkosaugos institucijos yra perkrautos darbu, dėl to ne visada tinkamai atlieka aplinkosaugos kontrolės funkcijas, nes statybų plėtra nėra svarbiausia aplinkosaugos problema nei Lietuvoje, nei Europoje. Vertėtų pabrėžti, kad kai kuriems mokslininkams buvo kilę minčių steigti dar daugiau funkcijų turinčią instituciją – Kraštotvarkos ministeriją, tačiau tokiai idėjai politikai nepritarė. Kita

vertus, toks valstybinis aplinkosaugos valdymas būtų buvęs unikalus atvejis Europoje.

Daug valstybinio aplinkosaugos valdymo pertvarkymų buvo atlikta Lietuvai rengiantis tapti Europos Sąjungos nare. Nemažai struktūrinių ir funkcijų pokyčių vyko ir pačioje Aplinkos ministerijos administracijoje, ir jai pavaldžiose institucijose. Kaip minėta, atsižvelgiant į ES aplinkosaugos valdymo sistemą, 2004 m. buvo įsteigta Aplinkos apsaugos agentūra. Tai buvo būtina, nes visos ES šalys turi tokias agentūras, o 1990 m. Europos Bendrijų lygmeniu vykdant Reglamentą EB 1210/90 (pakeistą EB 401/2009) dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo įkūrimo („Eionet“) buvo įsteigta Europos aplinkos apsaugos agentūra²⁸ ir jai priskirtos tam tikros funkcijos. Atitinkamas funkcijas turi atlikti ir šalių narių agentūros. Kaip minėta, kai kurios ES šalys turi dvi agentūras: aplinkos apsaugos ir gamtos apsaugos, pastarosios dažniausiai turi platesnius pavadinimus ir funkcijas.

Pastaraisiais metais daug struktūrinių pertvarkymų buvo atlikta ir pačioje ministerijoje²⁹, ir jai pavaldžiose institucijose, tačiau detaliau tai aptarinėti netikslinga, nes ir šiuo metu dar vyksta įvairių pokyčių. 2014 m. buvo įsteigta Valstybinė aplinkos apsaugos tarnyba, kurios svarbiausia funkcija buvo užtikrinti valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę. Iki tol minėtąją funkciją atliko Aplinkos apsaugos agentūra. Nors už valstybės institucijų struktūrų ir funkcijų nustatymą yra atsakinga Vyriausybė ir atitinkamos ministerijos, 2015 m. spalį Seime buvo priimti Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimai, pagal kuriuos valstybinė aplinkos apsaugos kontrolė vėl buvo priskirta Aplinkos apsaugos agentūrai. Sunku spręsti, koks buvo tokio politikų priimto sprendimo tikslas. Šiuo atveju maždaug porai metų valstybinė aplinkos apsaugos kontrolė iš Aplinkos apsaugos agentūros buvo perduota Valstybinei aplinkos apsaugos tarnybai, paskui vėl agentūrai. Įdomu tai, kad nebuvo atliktas valdymo veiksmingumo ir efektyvumo vertinimas, be to, tokiam vertinimui atlikti buvo skirta per mažai laiko. Nuo 2016 m. patvirtinus tarnybos nuostatus jos funkcijos buvo iš dalies pakeistos.

2002 m. įsteigta Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos yra institucija, įgyvendinanti valstybės politiką

²⁸ Prieiga per internetą: <<http://www.eea.europa.eu>>.

²⁹ Prieiga per internetą: <<http://www.am.lt/VI/index.php#r/335>>.

ir strategiją saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo srityje bei atliekanti saugomų teritorijų valstybinio valdymo funkcijas. Tarnybai yra pavaldžios 36 saugomų teritorijų direkcijos (3 rezervatų, 1 biosferos rezervato, 4 nacionalinių parkų, 28 regionų parkų). Iki šiol saugomų teritorijų administravimas dar yra beveik centralizuotas pagal vertikaliai integruotą sistemą „iš viršaus į apačią“, svarbiausi sprendimai yra priimami tarnyboje, o juos įgyvendina saugomų teritorijų direkcijos, kurios beveik neturi svarbesnių sprendimų priėmimo teisių. Į saugomų teritorijų sistemos valdymo problemas atkreipė dėmesį ne tik gamtosaugininkai ar mokslininkai, bet ir politikai. 2005–2006 m. buvo atliktas tarptautinis saugomų teritorijų sistemos vertinimas, o Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė atliko auditą (2006, 2005 m.), taip buvo įvertintas ir saugomų teritorijų valdymo efektyvumas. 2009 m. aplinkos ministro įsakymu buvo sudaryta darbo grupė, turėjusi parengti saugomų teritorijų direkcijų veiklos efektyvumo didinimo koncepciją, kurioje turėjo būti išnagrinėta esama saugomų teritorijų sistemos administravimo situacija, ir pateikti savo išvadas bei rekomendacijas (*Juknevičiūtė, Mierauskas, 2012*). Buvo svarstomi keturi galimi administravimo pertvarkos modeliai: vidinis pertvarkymas, dalinis centralizavimas, dalinis regionalizavimas ir visiškas regionalizavimas. Vis dėlto darbo grupė nepasirinko valdymo pertvarkos modelio ir pasiūlė atlikti tik vidinę pertvarką, t. y. nekeisti valdymo sistemos ir palikti senąją centralizuotą administravimą. Taigi buvo atlikta tik nedidelių vidinių pertvarkymų, pavyzdžiui, sujungtos Dzūkijos nacionalinio parko ir Čepkelių valstybinio rezervato direkcijos. Be to, nebuvo tinkamai pertvarkytos jungtinės valstybinių parkų tarybos ir taip apribotos suinteresuotųjų asmenų teisės dalyvauti valdymo procesuose. Vadinasi, buvo pasirinktas senasis viešojo valdymo modelis.

Valdymo funkcijų ir kompetencijos sudvejėjimas yra matomas ne tik Aplinkos apsaugos agentūros ir Valstybinės aplinkos apsaugos tarnybos atveju. Kai kurios Aplinkos ministerijos Miškų departamentu (nuo 2017 m. Gamtos apsaugos ir miškų departamentas), Generalinės miškų urėdijos ir Valstybinės miškų tarnybos valdymo funkcijos ir kompetencijos sritys irgi yra sudvejintos. 2016 m. gegužę Seime buvo pasiūlyta Miškų įstatymo pataisa, pagal kurią būtų panaikinta Generalinė miškų urėdija ir jos funkcijos būtų perduotos Aplinkos ministerijos Miškų departamentui ir Valstybinei miškų tarnybai. Vis

dėlto Seimo nariai šiai pataisai nepritarė ir siūlymas buvo atmestas. Abiem atvejais nebuvo atliktas nei išorinis, nei vidinis valdymo efektyvumo vertinimas, o buvo remiamasi tik pavienėmis nuomonėmis ir kai kurių tarnautojų bei politikų ryšiais. Tai dar kartą patvirtina, kad Lietuvoje nenorima optimizuoti aplinkos valdymo sistemos ir nesiekama padaryti ją viešą ir skaidrią, įtraukiant didelę suinteresuotųjų asmenų grupę, atitinkančią naujojo viešojo valdymo principus.

2.4. APLINKOS VALDYMAS VIETOS LYGMENIU: APLINKOS APSAUGOS VADYBOS SISTEMŲ TAIKYMAS

Šiame poskyryje trumpai apžvelgsime aplinkos valdymo aspektus organizacijų lygmeniu. Ryškų postūmį link aplinkos apsaugos padarė ir globalios, kaip antai Rio de Žaneiro konferencija (1992 m.), ir Europos aplinkosaugos tendencijos. Jomis remdamiesi, dauguma verslo ir pramonės atstovų suprato būtinybę diegti aplinkosaugos reikalavimus į visas organizacijų veiklos sritis, ypač gamybą. Skiriamos dvi aplinkosaugos reikalavimų grupės: 1) privalomieji teisiniai; 2) savanoriški standartai arba savaiminio reguliavimo veiklos rūšys. Pirmųjų reikalavimų yra privaloma laikytis, o savaiminio reguliavimo veiklos rūšys yra pasirenkamos savo noru. Pirmas svarbus žingsnis buvo 1991 m. priimta Verslo chartija, skirta darniajai plėtrai ir paremta šiais svarbiausiais principais (*Davidavičius, 1999*):

- organizacijų aplinkosaugos prioritetų nustatymo;
- integruotos politikos programos ir praktikos diegimo;
- darbuotojų kvalifikacijos kėlimo;
- vadybos tobulinimo;
- produktų ir paslaugų poveikio aplinkai mažinimo;
- patarimų vartotojams teikimo;
- mokslo tyrimų plėtros;
- prevencijos priemonių diegimo;
- pasirengimo avarinėms situacijoms;
- technologijų tobulinimo;
- vadybos ir aplinkosaugos mokymų rengimo;
- aplinkosaugos įsipareigojimų ir atsakomybės už juos prisiėmimo.

Gamybos ar kitų rūšių ūkinę veiklą vykdančių įmonių ir organizacijų tikslai nėra aplinkosauginiai, tačiau energetinių išteklių ir žaliavų taupymas, atliekų tvarkymas, taršos mažinimas ir kt. yra tiesiogiai susiję su aplinkos išsaugojimu. Dėl to atsirado poreikis užtikrinti aplinkosaugos reikalavimų laikymąsi. Tam tikslui buvo pradėtos kurti įmonių ir organizacijų aplinkos apsaugos vadybos sistemos, kurios rėmėsi aplinkosaugos vadybos standartais. 1992 m. Jungtinėje Karalystėje buvo patvirtintas pirmasis pasaulyje aplinkos apsaugos vadybos standartas BS 7750, o pirmasis Europos Sąjungos teisės dokumentas buvo 1993 m. priimtas Aplinkosaugos vadybos ir audito sistemos (angl. *Eco-Management and Audit Scheme*, EMAS), Reglamentas 1836/93. Jis buvo sukurtas kaip Europos aplinkosaugos politikos mechanizmas, prisidedantis prie Europos Bendrijų darniosios plėtros siekio įgyvendinimo. Pati EMAS sistema tapo atvira nuo 1995 m. balandžio ir organizacijos galėjo savanoriškai prie jos prisijungti, tačiau dalyvauti jos veikloje galėjo tik tos teritorijos, kuriose buvo vykdoma pramoninė veikla. Taip buvo siekiama skatinti dalyvaujančiųjų organizacijų nuolatinį aplinkosaugos veiksmingumo gerinimą ir vertinimą. 1996 m. priėmus tarptautinį aplinkos apsaugos sistemų standartą ISO 14001, 2001 m. buvo priimtas naujasis Reglamentas Nr. 761/2001. Šis reglamentas suteikė galimybių diegti aplinkos apsaugos vadybos sistemas ir kitų tipų įmonėms ar organizacijoms, t. y. visiems ekonomikos sektoriams, įskaitant viešąsias ir privačias paslaugas. Tokiu būdu sistema tapo atvira visoms organizacijoms, veikiančioms įvairiuose ekonomikos sektoriuose. Be to, šiame reglamente buvo nustatyti tam tikri ISO 14001 aplinkosaugos vadybos sistemos integravimo į EMAS reikalavimai, kad perėjimas nuo vienos sistemos prie kitos vyktų kuo sklandžiau ir būtų galima išvengti funkcijų sudvejinimo. Atsiradus naujų poreikių 2009 m. minėtasis reglamentas buvo pakeistas nauju: *2009 m. lapkričio 25 d. priimtas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 1221/2009 dėl organizacijų savanoriško Bendrijos aplinkosaugos vadybos ir audito sistemos (EMAS) taikymo, panaikinantį Reglamentą Nr. 761/2001 ir Komisijos sprendimus 2001/681/EB bei 2006/193/EB*.

1996 m. Tarptautinė standartizacijos organizacija (angl. *International Organization for Standardization*, ISO) patvirtino AVS standartą ISO 14001, taikomą visų tipų organizacijoms, paskui seriją ISO

14000 standartų. ISO 14001 AVS tikslas – pateikti įmonėms efektyvių aplinkos apsaugos vadybos sistemos elementų, kurie atitinka visus vadybos reikalavimus, padėti pasiekti aplinkosaugos ir ekonominius tikslus. Lietuvoje yra aprobuoti nacionaliniai ISO standartai, kaip an-tai LST EN ISO 14001 ir t. t.

Svarbiausi ISO 14001 aplinkosaugos veiksmingumo reikalavimai:

- teisinių aplinkos apsaugos reikalavimų atitikimas;
- aplinkos apsaugos politikos formavimas;
- nuolatinis aplinkosaugos būklės gerinimas;
- taršos prevencija;
- aplinkos apsaugos aspektų ir teisinių reikalavimų nustatymas (pradinė aplinkos apsaugos būklės apžvalga);
- aplinkos apsaugos tikslų ir uždavinių nustatymas, programos parengimas šiems uždaviniams įgyvendinti;
- reikalingų personalo ir finansinių išteklių skyrimas;
- aiškių procedūrų, apibrėžiančių, kaip bus vykdoma veikla siekiant aplinkosaugos tikslų, parengimas ir įgyvendinimas;
- aplinkos apsaugos veiksmingumo įvertinimas (aplinkosaugos auditas, aplinkos parametrų matavimai, stebėseną (monito-ringas);
- koreguojamųjų veiksmų atlikimas.

ISO 14001 įdiegiamas tik tada, kai jau yra patvirtintas ir veikia kokybės vadybos standartas ISO 9001 ir kiti šios serijos standartai. 2015 m. patvirtinta nauja ISO 9001:2015 versija.

2002 m. buvo patvirtintas ir 2011 m. pakeistas bendras kokybės ir aplinkos vadybos audito standartas ISO 19011, kuris pakeitė atitin-kamus ankstesnius standartus. Iki tol įmonės turėjo įdiegusios kelis standartus, o tai kėlė tam tikrų sunkumų. Naujasis standartas leidžia geriau integruoti vadybos sistemas, skatina atlikti vieną visų sistemų auditą, optimizuoja audito procesus, mažina išteklius, riboja veiklos funkcijų sudvejinimą.

Iki šių pokyčių įmonės laikėsi privalomų aplinkosaugos reika-lavimų. Šiuo metu taikomi ne tik ISO standartai ar EMAS, bet ir kitos sertifikavimo sistemos. Per pastaruosius metus buvo sukurta įvairių nevyriausybinių organizacijų sertifikavimo sistemų ir jos buvo diegiamos į įvairius sektorius. Tokioms sertifikavimo sistemoms būdingi

standartai, kontrolės užtikrinimo priemonės, ženklėjimas ir taisyklės. Savanoriškos sertifikavimo sistemos aplinkos valdymo srityje išskiriamos kaip savireguliacijos priemonės. Jos dažniausiai yra diegiamos ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse arba tose, kurių įmonės turi partnerių Vakarų valstybėse. Įdomu tai, kad apie 1970 m. dauguma ekonomiškai išsivysčiusių šalių pradėjo įgyvendinti atsakingo ir tausaus ūkininkavimo programą (angl. *Stewardship award*). Šios programos tikslas – skatinti ūkininkus savanoriškai dalyvauti vykdant atsakingą ir aplinką tausojantį ūkininkavimą. Reikalavimus atitinkantys ūkiai buvo sertifikuojami. Tai buvo pirmas žingsnis link ekologinio žemės ūkių sertifikavimo, kuris šiuos metu pasaulyje gana plačiai taikomas. Europos Sąjungoje savanoriškas žemės ūkių produktų sertifikavimas buvo įteisintas Tarybos reglamentu Nr. 834/2007 ir Komisijos reglamentu Nr. 889/2008. Savanorišką atsakingos miškininkystės sertifikavimą atlieka visuomeninės organizacijos. Labiausiai Europoje ir pasaulyje yra paplitęs FSC sertifikavimas, kurį atlieka visuomeninė organizacija Miškų valdymo taryba (angl. *Forest Stewardship Council*). FSC sertifikavimas buvo taikomas daugiau nei 60 pasaulio šalių, tačiau FSC standartas nėra vien tik aplinkosauginis. Nustatyta dešimt sertifikavimo principų ir kriterijų, pagal kuriuos rengiami nacionaliniai miškų tvarkymo standartai. Svarbiausias standarto reikalavimas – medienos verslo atstovų, profesinių sąjungų ir aplinkosaugininkų pasiektas kompromisas. Organizacijos, atitinkančios FSC principus ir kriterijus, turi teisę žymėti savo produkciją FSC ženklais. Žuvininkystės veiklos sertifikavimą irgi atlieka nevyriausybinė organizacija – Jūrų valdymo taryba (angl. *Marine Stewardship Council*). Tai tik keli iš daugelio nevyriausybinių organizacijų sertifikavimo pavyzdžių. Tokį sertifikavimą, remdamiesi nevyriausybinių organizacijų nustatytais standartais, atlieka akredituoti auditoriai.

Įmonės ir organizacijos, remdamosi arba aplinkosaugos sistemų serijos ISO 1400 standartų (nuo ir 2011 m. ISO 19011), arba EMAS reikalavimais, diegia aplinkos apsaugos vadybos sistemas. *Aplinkosaugos vadybos sistema* – tai sukurta, įgyvendinta ir veikianti sistema, skirta svarbiems aplinkos apsaugos aspektams valdyti, siekiant užtikrinti įstatymų ir reglamentų reikalavimų atitikimą (*Staniškis ir kt.*, 2004). Aplinkos apsaugos vadybos sistema (AVS) yra sudėtinė visos įmonės vadybos dalis. Tai veikianti organizacinė struktūra, planavimas ir

atsakomybė, įgūdžiai, procedūros ir procesai bei ištekliai, skirti AVS diegti ir palaikyti. AVS yra diegiamos daugelyje šalių, nes jų pranašumai yra akivaizdūs. Šios sistemos padeda tinkamiau taikyti teisės aktus, sistemingiau ir efektyviau naudotis aplinkos apsaugos galimybėmis, mažinti poveikį aplinkai, nustatyti ir valdyti specifinius įmonių aplinkosaugos aspektus ir poveikį aplinkai, įgyvendinti įmonių aplinkos apsaugos politiką, tikslus ir uždavinius, vykdyti aplinkosaugos veiksmingumo gerinimo veiklą, geriau planuoti išteklius ir tobulinti veiklą (*Burke ir kt.*, 2005; *Staniškis, Kriaučionienė*, 2008). Be to, AVS turėtų būti visapusiška, apimanti visas organizacijų veiklos sritis, suprantama visiems proceso dalyviams ir būtų galimybė ją analizuoti ir tobulinti ateityje.

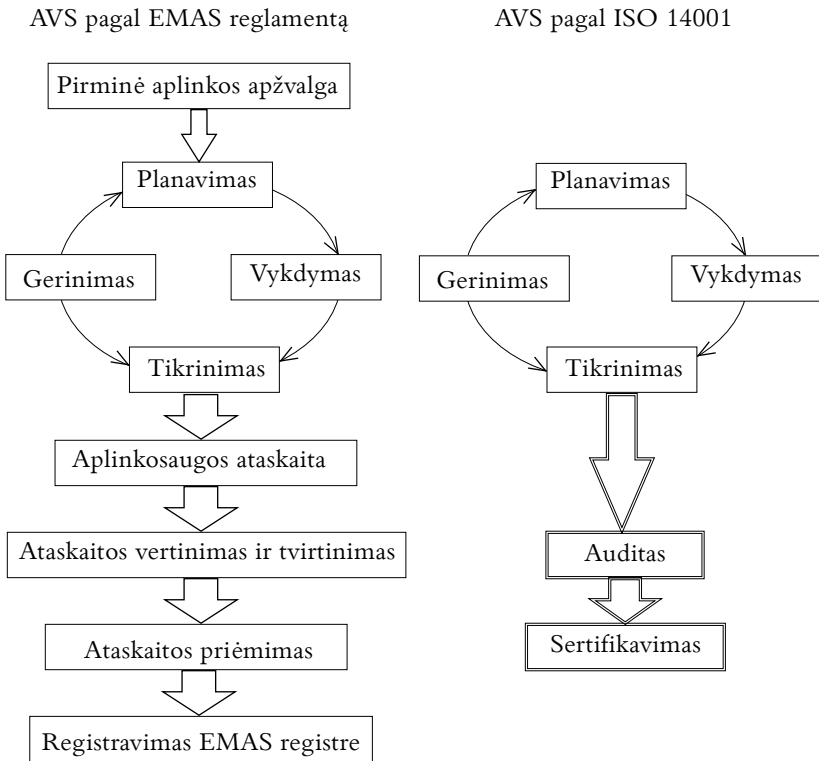
Šiuolaikinėje visuomenėje aplinkosaugos reikalavimų laikymasis užtikrina ne tik didesnes rinkų galimybes ar geresnį įvaizdį visuomenėje. Nustatyta, kad aplinkos apsaugos vadybos sistemos įdiegimas įmonėms ir organizacijoms suteikia tam tikrų pranašumų ir naudos (*Staniškis ir kt.*, 2004). Tai įmonės aplinkos apsaugos vadybos kokybės gerinimas, bendrosios vadybos efektyvumo didinimas, valdymo išlaidų mažinimas, susidarantių teršalų kiekio ribojimas arba išvengimas, poveikio aplinkai rizikos mažinimas, išteklių taupymas ir organizacijos poreikių tenkinimas mažesnėmis sąnaudomis, mažėjančios gamybos sąnaudos, aplinkos apsaugos teisės aktų vykdymo kontrolės užtikrinimas ir pažeidimų prevencija, prisitaikymas prie griežtėjančių aplinkosaugos reikalavimų, inovacinių technologijų diegimo skatinimas, geresnės darbuotojų saugos užtikrinimas ir konkurencingumo aplinkai palankiose rinkose skatinimas.

AVS ne tik tiesiogiai prisideda prie poveikio aplinkai mažinimo. Suformuotas sisteminis įmonių ar organizacijų požiūris į aplinkosaugos ir kitus organizacijos tikslus padeda siekti galiojančių aplinkosaugos normatyvų atitikimo. Kai kurios organizacijos į AVS diegimą žiūri kaip į papildomas išlaidas, tačiau dažniausiai gaunamas priešingas efektas – įdiegus AVS organizacijos einamosios išlaidos sumažėja. Kaip minėta, ne mažiau svarbus yra ir organizacijos įvaizdis, tai ypač vertinama Vakarų šalyse. Kai kurios Lietuvos įmonės ir organizacijos AVS diegia vien dėl to, kad bendradarbiauja su Vakarų šalimis, o šios to reikalauja iš visų verslo partnerių.

AVS remiasi visuotinai pripažintu kokybės vadybos principu – „planuok, daryk, tikrink, gerink“. Tai yra cikliškas valdymo procesas, kurio svarbiausi elementai yra šie: aplinkos apsaugos politika, aplinkos apsaugos programa arba veiksmų planas, racionalus išteklių paskirstymas, veiklos priežiūra ir dokumentavimas, informacinių sistemų kūrimas, darbuotojų mokymas ir kvalifikacijos kėlimas, organizacinės ir pavaldumo struktūros kūrimas, skatinimo sistemos įdiegimas, veiklos veiksmingumo vertinimo ir stebėsenos sistemos taikymas, aplinkosaugos audito, vadybos apžvalgos, tinkamos komunikacijos su partneriais ir visuomene bei atskaitomybės stiprinimas ir vadybos integracija į verslą (*Burke ir kt.*, 2005). Pagal EMAS reglamentą, AVS turėtų apimti šešias svarbiausias sritis: 1) aplinkosaugos politiką, tikslus ir programą; 2) organizacijos struktūrą ir darbuotojus; 3) poveikio aplinkai vertinimą; 4) darbo ir veiklos kontrolę; 5) aplinkosaugos auditą. Aplinkosaugos politika yra aplinkosaugos vadybos kūrimo pagrindas. Organizacijos aplinkosaugos politika turi numatyti ilgalaikius ir trumpalaikius tikslus, kurie būtų aiškūs, detalūs ir įgyvendinami. Be politikos formavimo, dar būtinas darbo planas, užduotys, sprendiniai ir reikalingi ištekliai. Organizacijos politika negali būti tik vidinis įmonės dokumentas, ji turėtų būti prieinama ne tik verslo partneriams, bet ir visuomenei. Pagal EMAS, vadybos ciklas yra uždaras ir apima šiuos aspektus: aplinkosaugos politiką, pirminį aplinkosaugos vertinimą, aplinkosaugos ataskaitos rengimą ir pateikimą, aplinkosaugos veiksmų programą, aplinkosaugos vadybos sistemų diegimą, aplinkosaugos auditą, rezultatų analizę ir tikrinimą bei koregavimą. Remiantis nustatytomis neatitiktimis yra koreguojama aplinkos politika ir tobulinami kiti veiksmai.

Aplinkos apsaugos vadybai taikomi Tarptautinės standartizacijos organizacijos standartų aplinkosaugos sistemų serijos ISO 14000, o nuo 2011 m. ir ISO 19011 reikalavimai arba EMAS procedūros. Lietuvoje galimas ir ISO 19011, ir kiti ISO 14000 serijos standartai, ir EMAS. ISO standartai gali būti taikomi skirtingose pasaulio šalyse, todėl jame išdėstytos nuostatos yra bendrojo pobūdžio. EMAS būdinga ES ir trims Europos ekonominės bendrijos šalims (Norvegijai, Islandijai ir Lichtenšteiui). Skirtinga šalių aplinkosaugos teisinė bazė negali tapti nei ISO, nei EMAS standartų taikymo kliūtimi.

2.4. Aplinkos valdymas vietos lygmeniu: aplinkos apsaugos vadybos sistemų taikymas

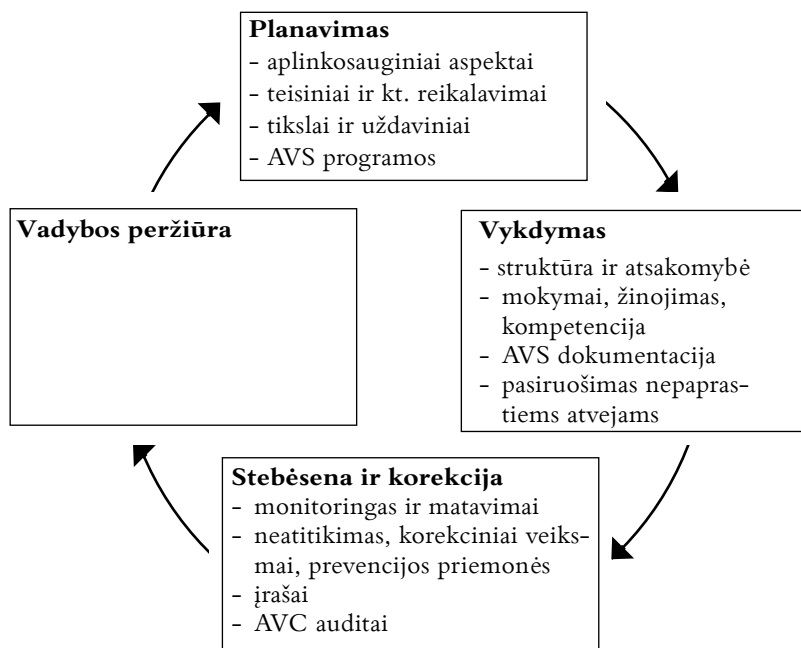


2.5 paveikslas. Schemiškas EMAS ir ISO svarbiausių įgyvendinimo etapų palyginimas

Paprastai aplinkos apsaugos vadyba apima tas organizacijos veiklos rūšis, kurios daro ar gali daryti poveikį aplinkai. Kaip minėta, anksčiau AVS buvo diegiamos pramonės įmonėse, dabar jos yra taikomos ir viešbučiams, savivaldybių įmonėms bei kitoms organizacijoms, nors šių poveikis aplinkai nėra didelis. Aplinkos apsaugos vadybos sistemos yra glaudžiai susijusios su kokybės vadyba, todėl dauguma organizacijų AVS įdiegdavo jau turėdamos kitas vadybos sistemas, pavyzdžiui, kokybės (pagal ISO 9000 serijos), ir tik nedaugelis ryždavosi jas įdiegti nuo pat pradžių. Be to, aplinkos apsaugos vadyba yra neatskiriama nuo darbo saugos, sveikatos apsaugos užtikrinimo, gamybos procesų valdymo ir pan. Dėl to neretai yra diegiamos

net kelios vadybos sistemos, kurios viena kitą papildo. Kita vertus, 2011 m. patvirtinus bendrą kokybės ir aplinkos vadybos audito standartą ISO 19011 pradėta diegti bendra vadybos sistema ir atskiri kokybės bei aplinkos apsaugos standartai tapo nereikalingi.

Ilgalaikis sisteminis silpnų vietų identifikavimas ir jų šalinimas didina ne tik organizacijos aplinkosauginį, bet ir bendrąjį veiksmingumą. Tai ne vienkartinis aktas, o nuolatinis veiklos gerinimo ciklas. Dauguma AVS modelių remiasi kokybės vadybos pradininko E. Demingo (*Kaziliūnas, 2007*) išplėtotu vadinamuoju kokybės vadybos, arba tiesiog Demingo, ciklu. Jo principas yra išdėstytas ISO 9001 standarte ir sudarytas iš šių etapų: planavimo (užduočių ir siekių nustatymo fazė), veikimo arba vykdymo (plano įgyvendinimo fazė), tikrinimo (stebėsenos, įvertinimo fazė), gerinimo (koregavimo fazė) ir vadybos peržiūra (žr. 2.6 paveikslą). Šio ciklo modeliu remiasi ir tarptautiniai, ir nacionaliniai vadybos principai.



2.6 paveikslas. E. Demingo sukurtas kokybės vadybos ciklo modelis

Aplinkos apsaugos vadybos sistemos Lietuvoje dažniausiai yra diegiamos į pramonės, verslo, transporto, paslaugų ir panašias sritis, o užsienio šalyse plačiau – net ir į saugomų teritorijų sistemas, vandenų ar net biologinės įvairovės valdymą. Įdomus atvejis yra aplinkos apsaugos vadybos sistemų diegimas į Ispanijos retų rūšių apsaugos priemonės (*Mier-Teran ir kt.*, 2012). Įdiegus vadybos sistemas galima įvertinti, ar apsaugos priemonės yra tinkamai valdomos, o jeigu nepakankamai, kaip jas koreguoti ir tobulinti. Šiuo atveju pririekia ne tik vadybos, bet ir ekologinių, biologinių žinių, nes tokios sistemos yra taikomos specifinėms rūšims išsaugoti. Minėtųjų aplinkosaugos specialistų darbuose neaptariami rezultatai, ar sėkmingai buvo taikomos aplinkos apsaugos vadybos sistemos ir kokią įtaką jos padarė didinant gyvūnų apsaugos priemonių veiksmingumą ir efektyvumą.

Aplinkos apsaugos vadybos sistemos yra aprašytos daugelyje Lietuvos (*Davidavičius*, 1999; *Staniškis, Kriaučiūnienė*, 2008; *Staniškis ir kt.*, 2004) ir užsienio publikacijų. Paskelbta nemažai mokslo straipsnių, kuriuose ši tema nagrinėjama gana išsamiai. Svarbiausi AVS elementai yra išdėstyti ISO 14000 standartų serijoje, todėl nebus daugiau aptariami.

APIBENDRINIMAS

Globalus aplinkos valdymas apima visus aplinkos valdymo komponentus, tik skiriasi jų prioritetai. Didelę įtaką globaliam aplinkos valdymui daro aplinkos politika ir tarptautinė aplinkos teisė. Kuo žemesnis valdymo lygmuo, tuo mažesnė aplinkos politikos įtaka. Aplinkos politika yra svarbiausias Europos Sąjungos aplinkos valdymo orientyras. Nacionaliniuose lygmenyse aplinkos politikos funkcija skiriasi, tačiau dominuoja kiti valdymo komponentai, ypač tiesiogiai susiję su aplinkos tvarkymu. Labiau išsivysčiusiose demokratinėse šalyse aplinkos politika yra valdymo pagrindas, o ne tokiose demokratiškose, ypač dar centralizuotai valdomose (pagal vertikaliai integruotą sistemą), valstybėse politika daro labai mažą įtaką valdymui. Iš Europos Sąjungai priklausančių šalių daug dėmesio aplinkos politikai skiria Jungtinė Karalystė, Vokietija, Prancūzija, Nyderlandai ir Skandinavijos šalys.

Aplinkos politikos reikšmė valdymui Vidurio Europos šalyse yra gana silpna, o dar menkesnė Rytų Europos valstybėse. Galima teigti, kad nuosekli aplinkos politika Lietuvoje suformuota tik 2015 m. patvirtinus Nacionalinę aplinkos apsaugos strategiją.

Globalūs aplinkos valdymo principai skiriasi nuo nacionalinių. Didelę įtaką valdymui daro tarptautiniai susitarimai, institucijos ir organizacijos. Tarptautiniai susitarimai (konvencijos, protokolai) yra svarbiausi globalaus valdymo mechanizmai. Šiuo atveju nėra tarptautinio parlamento, o teisės dokumentai yra priimami šalių tarpusavio susitarimais. Didžiausią įtaką daro Jungtinių Tautų aplinkos ir vystymo programos bei finansų institucijos, pavyzdžiui, Pasaulio aplinkos fondas. Išskirtinę įtaką, didesnę nei kitiems lygmenims, daro tarptautinės nevyriausybinės aplinkosaugos organizacijos, kaip antai: Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga, Pasaulio gamtos fondas, Žaliųjų organizacija ir kitos. Jos daro įtaką politikams, žiniasklaidai ir visuomenei bei skatina dalyvauti globaliuose aplinkos valdymo procesuose.

Aplinkos valdymas Europos Sąjungos šalyse yra panašus kaip ir nacionaliniuose atskirų valstybių lygmenyse. Veikia politinės ir teisėkūros bei vykdomosios institucijos. Kita vertus, teisės aktų ir kai kurių strateginių dokumentų priėmimas yra skirtingas ir sudėtingesnis. Jeigu nacionaliniuose lygmenyse jie yra priimami šalių (valstijų) parlamentų, tai ES – Europos Parlamento ir Tarybos. Vykdomoji institucija – Europos Komisija – yra atsakinga už teisės aktų ir politikos dokumentų inicijavimą ir jų teikimą minėtosioms institucijoms tvirtinti. Europos Bendrijų teisės dokumentai (ES sutartys, direktyvos, reglamentai) turi viršnacionalinę galią, todėl šalių teisės dokumentai yra veikiami ES įtakos. Kita vertus, atskiros šalys savo aplinką valdo savarankiškai, tačiau tik tiek, kiek leidžia ES teisės dokumentai.

Atskirų šalių aplinkos valdymas priklauso nuo šalių politinės sistemos ir administracinio suskirstymo, t. y. ar šalis yra unitarinė, ar federacinė. Federacinėse šalyse daug galių turi federaciniai vienetai – valstijos (JAV), valstijos ir teritorijos (Australija), žemės (Austrija, Vokietija), provincijos (Kanada, Nyderlandai) ir pan. Ypatinga valdymo struktūra yra būdinga Jungtinei Karalystei, kurią sudaro Anglija, Škotija, Velsas ir Šiaurės Airijos provincija. Šiose šalyse dauguma politinių ir teisėkūros sprendimų yra priimama ir valdymas vyksta federacinių vienetų pagrindu. Unitarinės šalys gali būti valdomos skirtingai.

Labiau decentralizuotose šalyse (pvz., Skandinavijos šalys) daug teisių priimti sprendimus yra suteikta regionams (apskritims). Vis dėlto kai kurioms Europos šalims, kaip ir Lietuvai, vis dar būdingas centralizuotas valdymas. Vadinasi, svarbiausi sprendimai yra priimami aukštesniais lygmenimis.

Išanalizavus per visą nepriklausomybės laikotarpį vykdytą Lietuvos aplinkos (apsaugos) politiką galima daryti išvadą, kad nuoseklios tęstinės politikos nėra, t. y. ji formuojama nenuosekliai. Aplinkos apsaugos įstatymo (1992 m.) ir kitų teisės aktų nuostatos negali būti pateikiamos kaip aplinkos politikos pagrindai. Valstybinė aplinkos apsaugos strategija (*LR Seimas*, 1996) daugiau yra būklės vertinimas ir problemų iškėlimas, o ne strateginių aplinkosaugos gairių ir kryptių išdėstymas. Iš esmės šioje strategijoje buvo suformuoti tik aplinkos politikos pagrindai, o ją patvirtinus jokių realių žingsnių formuojant aplinkos politiką nebuvo žengta.

Biologinės įvairovės išsaugojimo strategija ir veiksmų planas (1997 m.) irgi negali būti laikomas politikos ar strateginiu dokumentu. Be to, strategija neatitinka visuotinai priimtose strateginio planavimo sampratos ir principų. Tai daugiau problemų iškėlimas ir aprašymas bei esamos būklės apžvalga. Nėra numatyta apsaugos prioritetų, strateginių veiksmų esamoms problemoms spręsti, strategijos įgyvendinimo vertinimo ir t. t. Pabrėžtina, kad ją rengiant dalyvavo tik Aplinkos ministerijos sistemos tarnautojai ir mokslininkai, tačiau nebuvo pakviesta nevyriausybinė ir kitų suinteresuotųjų organizacijų ar visuomenės atstovų. To negalima pasakyti apie Miškų ūkio politikos ir jos įgyvendinimo strategiją (2002 m.), ji atitinka strateginiams dokumentams keliamus tarptautinius reikalavimus, galbūt išskyrus tik jos tvirtinimo lygmenį.

Lietuvos aplinkos politikos pagrindai ir principai nuosekliai pradėti dėstyti tik patvirtinus Nacionalinę aplinkos apsaugos strategiją (2015 m.), nes joje jau buvo suformuluoti svarbiausi aplinkos apsaugos politikos principai. Iki minėtosios strategijos priėmimo didžiausia politikos formavimo problema buvo apsiribojimas aplinkosaugos teisės aktų priėmimu ir centralizuotu aplinkosaugos valdymu. Esant tokiai padėčiai, kai nesiremiama aplinkos politikos principais, kai kuriuos aplinkosaugos sprendimus priima nepakankamai kompetentingi Seimo Aplinkos komiteto nariai, o daugeliu atvejų – aplinkos ministrai

ar viceministrai. Pastarųjų ir jų patarėjų kompetencija aplinkosaugos srityje nėra pakankama, beje, šie politikai dažniausiai nesivadovauja ministerijos ir jai pavaldžių institucijų tarnautojų žiniomis ir patirtimi. Svarbu pabrėžti, kad formuojant aplinkos politiką nedalyvauja šie suinteresuotieji asmenys: mokslo institucijų specialistai (ypač nevyriausybinių organizacijų atstovai), savivaldos institucijos, kitos aplinkosaugos organizacijos ir visuomenės atstovai. Atsižvelgiant į tai, galima tvirtinti, kad Lietuvos aplinkos apsaugos politika iki šiol nebuvo suderinta su viešosios politikos samprata ir principais. Ateities lūkesčiai yra siejami su naujai patvirtinta Nacionaline aplinkos apsaugos strategija (2015 m.). Tikėtina, kad bus laikomasi šios strategijos tikslų ir principų bei priimant sprendimus dalyvaus didelė suinteresuotųjų asmenų grupė.

Apibendrinus tai, kas pasakyta, Lietuvos aplinkos politiką galima apibūdinti kaip besiformuojančią, tačiau spontanišką ir nenuoseklią. Vadinas, galima daryti išvadą, kad nesant nuosekliai suformuotos aplinkos politikos aplinkos valdymas irgi buvo nenuoseklus. Nebuvo nustatyti aplinkos valdymo prioritetai ir kryptys, o tai sudarė sąlygas Aplinkos ministerijai manipuluoti ir vykdyti politikams palankią aplinkosaugos veiklą. Tai ypač lengva daryti, kai valdymas yra centralizuotas ir svarbiausius sprendimus priima aplinkos ministras ir (ar) viceministrai.

Lietuvos aplinkosaugos valdymo transformacija vyko ilgą laikotarpį. Pirmuosius valstybinio aplinkosaugos valdymo metus reikėtų sieti su tarpukariu Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerijoje įkurtu Miškų ūkio departamentu. Tais metais daugelyje šalių gamtos išsaugojimas buvo siejamas su miškų apsauga, tad Lietuva nebuvo išimtis. Šiam departamentui nebuvo priskirta vien tik miškų ūkio valdymo funkcija, jo kompetencijai priklausė ir gamtos išteklių naudojimas bei apsauga. Be valstybinio aplinkosaugos valdymo, buvo mėginama ir kitaip saugoti gamtos vertybes. Prie to prisidėjo ir mokslo institucijos, pavyzdžiui, buvo suteiktas rezervato režimo statusas Žuvinto ežerui ir jo apylinkėms (1937 m.), o tai iš dalies prilyginama saugomos teritorijos įsteigimui. Be to, visuomenė įvairiais būdais rodė iniciatyvą, kuri skatino valstybinę gamtosaugą.

Pokariu valstybinis gamtosaugos valdymas įgijo veiksmingesnį pobūdį. Visų pirma iniciatyvą ėmė rodyti garsūs gamtininkai, buvo

atsižvelgiama ir į užsienio šalių pavyzdžius. Reikėtų turėti omenyje, kad Sovietų Sąjungoje gamtosaugai kaip nepolitiniai sričiai buvo skiriama gana daug dėmesio. Žymiausi Sovietų Sąjungos gamtininkai nebuvo represuoti, dėl to jų iniciatyva buvo įsteigta daug saugomų teritorijų ir pradėtos kurti valstybinės gamtosaugos organizacijos. Pokariu šios tendencijos paplito ir Lietuvoje. 1947 m. įkūrus Medžioklės ūkio valdybą pirmiausia buvo pradėta vykdyti gamtosaugos veikla, nes šios valdybos funkcijos buvo ne tik medžioklės ūkio, bet ir gamtos išteklių valdymas. Tai buvo pirmasis mėginimas kurti valstybinį gamtosaugos valdymą.

Visapusiškesnis gamtosaugos valdymas prasidėjo 1957 m. įkūrus Gamtos apsaugos komitetą prie Ministrų Tarybos. 1978 m. jis buvo pertvarkytas į Valstybinį gamtos apsaugos komitetą ir jo valdymo kompetencija išsiplėtė. Dar kompleksiškesnis valdymas tapo 1988 m. įvykus komiteto reorganizacijai. Nors minėtajam komitetui buvo suteikta didesnė kompetencija gamtosaugos ir aplinkosaugos srityse, visapusiško aplinkosaugos valdymo nebuvo pasiekta, nes gamtos išteklių, aplinkos kokybės valdymą ir taršos prevenciją atliko skirtingos institucijos. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad siekiai sukurti bendrą aplinkos (ne gamtos) valdymo sistemą pastaraisiais sovietiniais metais jau buvo pradėti įgyvendinti. Suprantama, dešimtojo dešimtmečio pabaigoje įvyko daug Sovietų Sąjungos politikos pokyčių, taip pat ir aplinkosaugos srityje. Šiuolaikinės progresyvesnės aplinkosaugos idėjos buvo plėtojamos ir Lietuvoje, o tai buvo palanki terpė pirmaisiais nepriklausomybės metais pradėti formuoti aplinkosaugą.

Naujas kokybiškas aplinkos valdymo pokytis įvyko 1990 m. įkūrus Aplinkos apsaugos departamentą. Formuojant jo struktūrą ir nustatant kompetenciją dalyvavo ne tik aktyviausi Lietuvos aplinkosaugininkai, bet ir užsienio, ypač JAV lietuviai. Dėl pastarųjų įtakos šio departamento atskaitomybė buvo priskirta ne Vyriausybei, o tuometei Aukščiausajai Tarybai (vėliau – Seimui). Galbūt tai buvo geriausias to meto politinis sprendimas – aplinkosaugos valdymą priskirti parlamentinei, o ne vykdomajai institucijai. Pirmaisiais nepriklausomybės metais vyriausybės lygmeniu vyravo ekonominiai poreikiai, o tarp tautos išrinktųjų buvo daug patriotiškai ir išsaugoti aplinką nusiteikusių deputatų. Valstybinės aplinkosaugos institucijos atskaitomybės suteikimas vyriausybei ar parlamentui tais laikais buvo

diskusijų objektas, nors dar ir dabar pasitaiko panašių siūlymų. Vis dėlto daugumos Europos valstybių aplinkosaugos valdymas – vyriausybių kompetencija. Matyt, dėl šių priežasčių 1994 m. departamentas ir buvo pertvarkytas į Aplinkos apsaugos ministeriją, o 1998 m. ją sujungus su Statybos ir urbanistikos ministerija buvo įkurta Aplinkos ministerija. Šiuo metu veikia Aplinkos ministerija, tačiau nuo jos pertvarkymo sujungiant dvi ministerijas įvyko nemažai vidinių ir jai pavaldžių institucijų reformų. Dažniausiai pertvarkos pradedamos vykdyti paskyrus naują aplinkos ministrą, tačiau jų būna ir dažniau.

Galima diskutuoti, ar dėl aplinkosaugos valstybinių institucijų transformacijos vyko valdymo progresas ir buvo pradėta taikyti daugiau demokratiško valdymo principų. Žinoma, sovietmečiu buvo valdoma pagal vertikaliai integruotą sistemą „iš viršaus į apačią“ ir nebuvo jokių demokratiško valdymo apraiškų. Sprendimai buvo priimami ne tik Valstybinio gamtos apsaugos komiteto vadovo lygmeniu, bet ir aukštesniais (Ministrų Tarybos, Komunistų partijos centro komiteto). Bent kiek demokratiškesnio valdymo apraiškų tais metais nebuvo galima tikėtis, nes taip lėmė visa sovietinė politinio valdymo sistema.

Daug vilčių buvo dedama į nepriklausomybės pradžioje įsteigtą Aplinkos apsaugos departamentą. Į aplinkosaugos valdymą buvo įtraukiami įvairūs suinteresuotieji asmenys, ne tik mokslo institucijos, bet ir visuomeninės organizacijos bei judėjimai. Prie departamento veikė patariamosios komisijos. Kita vertus, daugelio valdymo specialistų nuomone, aplinka buvo valdoma tik iš dalies taikant šiuolaikinius valdymo principus.

1994 m. įsteigus Aplinkos apsaugos ministeriją šiuolaikinių valdymo požymių beveik neliko. Daugelis specialistų tai sieja su tuometčio ministro požiūriu į valdymo principus – jis nebuvo šiuolaikiško valdymo šalininkas, daugeliu atvejų sprendimai buvo vienpusiškai priimami vertikaliai integruota sistema, t. y. „iš viršaus į apačią“. Tuo metu aplinkosaugos valdymui darė įtaką ir dominuojanti politinė partija bei jos vadovų požiūris į valdymo principus. Tad nieko nuostabaus, kad tuo laikotarpiu valdant aplinkosaugą nebuvo remiamasi šiuolaikinio valdymo principais. 1996 m. pasikeitus valdančiųjų partijų sudėčiai ir valstybiniam aplinkosaugos valdymui pradėti taikyti demokratiškesni valdymo principai. Kita vertus, prie šiuolaikinių valdymo principų nebuvo pereita. Deja, tenka pripažinti, kad jie nepradėti taikyti ir šiuo metu.

Lietuvos Respublika jau dvidešimt šešerius metus yra nepriklausoma. Kita vertus, ar daug kuo pasikeitė valstybinis valdymas? Matyt, nelabai. Jokių didelių valstybinio aplinkosaugos valdymo pokyčių per tuos metus neįvyko. Nors ir kaip būtų gaila, tenka pripažinti, kad šiuo metu aplinkosaugos valdymas vis dar yra vykdomas centralizuotai, sprendimai priimami „iš viršaus į apačią“ (pagal vertikaliai integruotą sistemą), suinteresuotieji asmenys beveik nedalyvauja ar menkai dalyvauja priimant sprendimus, dažniausiai dominuoja aplinkos ministro sprendimai. Dėl to galima tvirtinti, kad Lietuvos valstybiniam aplinkosaugos valdymui naujieji viešojo valdymo principai kol kas netaikomi.

Aktuali problema yra aplinkosaugos valdymo sistemos decentralizavimas. Kaip minėta, sprendimai yra priimami respublikos lygmeniu, o įgyvendinami – regionų ir vietos lygmenimis. Daugelio Europos (ypač Vakarų) šalių aplinkosaugos valdymas yra decentralizuotas. Unitarinėse valstybėse daugelis aplinkosaugos sprendimų yra priimama ir regionų (provincijų, apskričių), ir vietos (savivaldos institucijų) lygmenimis. Ką jau kalbėti apie federacines valstybes, kur kai kurie įstatymai ir kiti teisės dokumentai yra priimami valstijų lygmeniu. Lietuvoje vos ne nuo pat nepriklausomybės atkūrimo pradžios vyko politinio lygmens diskusijos dėl valdymo decentralizavimo ir sprendimų priėmimo teisės suteikimo regionų ir vietos lygmenimis. Regionų aplinkos apsaugos departamentų įkūrimas negali tapti valdymo decentralizavimo pavyzdžiu, nes jiems yra suteikta tik ribota teisė priimti sprendimus ir jie yra pavaldūs centrinei valdžios institucijai. Dėl to galima teigti, kad Lietuvos aplinkosaugos valdymo sistemos decentralizacija nebuvo įgyvendinta. Sunku pasakyti, ar tai yra politikų siekiai, ar visuomenė dar nėra pakankamai brandi ir pasirengusi įvairiais lygmenimis priimti nešališkus sprendimus.

Organizaciniu lygmeniu aplinkos valdymas yra vykdomas įdiegus aplinkos apsaugos vadybos sistemas. Šiais atvejais organizacijos turi suformuoti savo aplinkos politiką ir ją įgyvendinti. Aplinkos apsaugos vadybos sistemos pradėtos diegti daugiausia pramonės ir kitose aplinką teršiančiose įmonėse. Vėliau jas imta taikyti ir kitų tipų organizacijoms. Būtina atkreipti dėmesį, kad ir aplinkos politikos formavimas, ir valdymas yra pagrįstas svarbiausiais globaliais pokyčiais bei Europos Sąjungos aplinkos politika. Kita vertus, kiekviena organizacija formuoja aplinkos politiką ir organizuoja valdymą atsižvelgdama

į savo specifiką, gaminamą produkciją, teikiamas paslaugas, vietos sąlygas ir pan. Vis dėlto bendros globalinės ir regionų aplinkos politikos tendencijos išlieka ir yra susijusios su visais valdymo lygmenimis.

ŽINIŲ ĮTVIRTINIMO KLAUSIMAI

1. Kokie yra išskirtiniai globalaus aplinkos valdymo požymiai?
2. Kokia yra globalios aplinkos politikos įtaka valdymui?
3. Kokie yra svarbiausi globalaus aplinkos valdymo mechanizmai?
4. Kokios institucijos formuoja Europos Sąjungos aplinkos politiką?
5. Kaip vyksta aplinkos valdymas Europos Sąjungos lygmeniu?
6. Kokią įtaką Europos Sąjungos aplinkos politika daro šalims narėms?
7. Kokie yra specifiniai aplinkos valdymo nacionaliniu lygmeniu požymiai?
8. Kokiais principais remiasi aplinkos valdymas vietos (organizacijų) lygmeniu?

REKOMENDUOJAMA PAPILDOMA LITERATŪRA

1. ARTS, B.; LEROY, P. Institutional Dynamics in Environmental Governance. Springer Publ., 2006.
2. CRABBE, A.; LEROY, P. The Handbook of Environmental Policy Evaluation. London: Earthscan, 2008.
3. DAUVERGNE, P. (Ed.). Handbook of Global Environmental Politics. Edward Elgar Publ., 2012.
4. GILEK, M.; KARLSSON, M.; LINKE, S.; SMOLARZ, K. (Eds.). Environmental Governance of the Baltic Sea. London: Springer Publ., 2016.
5. LAZDINIS, I. (ats. red.). Aplinkos politika ir valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
6. NARUŠEVIČIUS, V.; LAZDINIS, I. Darnaus vystymosi politika ir valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
7. PATERSON, M.; SMITH, G. International Organizations in Global Environmental Governance. New York: Routledge, 2009.
8. VAIŠNORAS, A. Europos Sąjungos aplinkos politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
9. WURZEL, R.; ZITO, A.; JORDAN, A. Environmental Governance in Europe. Edward Elgar Publ., 2013.

III SKYRIUS
FINANSINIAI APLINKOSAUGOS INVESTICIJŲ
IR PARAMOS MECHANIZMAI

III SKYRIAUS TURINYS

3.1. Globalios aplinkosaugos investicijos ir parama	147
3.2. Europos Sąjungos finansinių mechanizmų apžvalga	154
3.3. Europos Sąjungos aplinkosaugos investicijų prioritetai	164
3.4. Europos Sąjungos fondų investicijų administravimas.....	177
3.5. Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansiniai mechanizmai.....	180
3.6. Lietuvos aplinkosaugos investicijos ir jų administravimas	182
3.6.1. <i>Investicijų ir paramos apžvalga</i>	182
3.6.2. <i>Valstybės biudžeto aplinkosaugos investicijų administravimas</i>	184
3.6.3. <i>Aplinkos apsaugos rėmimo programų administravimas</i>	188
Apibendrinimas	189
Žinių įtvirtinimo klausimai.....	194
Rekomenduojama papildoma literatūra.....	194

3.1. GLOBALIOS APLINKOSAUGOS INVESTICIJOS IR PARAMA

Globaliai aplinkos politikai įgyvendinti yra būtinos didelės investicijos, todėl tai atlikti yra pajėgūs tik stambūs aplinkosaugos lyderiai. Pasauliniu lygmeniu didžiausias aplinkosaugos investicijas ir paramą teikia svarbiausi finansiniai lyderiai. Visu pirma tai didžiausios pasaulio finansinės institucijos: Pasaulio bankas, Tarptautinis Amerikos plėtros bankas, Azijos ir Afrikos plėtros bankai ir pan. Finansinės institucijos yra įsteigusios savo aplinkos apsaugos investicines organizacijas arba bendradarbiauja su esamomis tarptautinėmis. Pasaulio bankas kartu su JT aplinkos apsaugos ir Vystymo programomis bei partneriais yra įsteigę finansinį instrumentą – Pasaulio aplinkos fondą (žr. žemiau). Tokių bendrų finansų ir aplinkosaugos institucijų investicijų struktūrų yra nemažai. Daug investicijų aplinkai skiria ir įvairios tarpvyriausybinės, ir tarptautinės organizacijos, kurios dažniausiai dar bendradarbiauja su finansų institucijomis. Iš tarpvyriausybinių organizacijų reikėtų paminėti Jungtinių Tautų aplinkos apsaugos programą (angl. *The United Nations Environment Programme*, UNEP) ir Vystymo programą (angl. *The United Nations Development Programme*, UNDP). Pastarajai aplinkosauga nėra svarbiausia veiklos sritis, bet aplinka ir energetika yra vienas iš prioritetų. Jungtinių Tautų kultūros, mokslo ir švietimo organizacija (angl. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO) parama yra labiau specializuota ir skirta atskiriems gamtos ir kultūros objektams išsaugoti bei tvarkyti (ir saugomoms teritorijoms). Vienas svarbiausių investuotojų ir paramos teikėjų yra Pasaulio aplinkos fondas (angl. *Global Environmental Facility*, GEF). Be to, didelę įtaką remiant aplinkosaugos programas daro šios institucijos: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD), Jungtinių Tautų maisto ir žemės ūkio organizacija (angl. *The Food and Agriculture Organization of the United Nations*, FAO). Globaliu lygmeniu dar veikia Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (angl. *European Bank for Reconstruction and Development*, EBRD). Be to, daug paramos skiria ir kiti bankai, pramonės bei kitų veiklos sričių pasaulinės įmonės, privačios bendrovės ar net asmenys.

Pasaulio aplinkos fondas (GEF)³⁰ yra įsteigtas 1991 m., Rio de Žaneiro pasaulinio aukščiausiojo lygio vadovų susitikimo išvakarėse, turint tikslą įgyvendinti globalias aplinkosaugos programas, teikti investicijas ir paramą. Kaip minėta, svarbiausi jo steigėjai yra šie: JT vystymo programa, JT aplinkos programa, Pasaulio bankas (angl. *World Bank*, WB). Fondas veikia kartu su 18 partnerių, kaip antai: Afrikos, Azijos, Lotynų Amerikos plėtros bankais, JT aplinkos programa, Tarptautine gamtos apsaugos sąjunga (angl. *The International Union for Conservation of Nature*, IUCN), Pasaulio gamtos fondu ir t. t. (Arts, Leroy, 2006; Louka, 2006).

Iš pradžių Pasaulio aplinkos fondo paskirtis buvo padėti įgyvendinti JT Bendrosios klimato kaitos ir Biologinės įvairovės konvencijų nuostatas, kurios buvo pasirašytos 1992 m. Rio de Žaneiro konferencijoje. Vėliau fondas tapo ir kitų konvencijų (pvz., Jungtinių Tautų konvencija dėl kovos su dykumėjimu šalyse, kurios patiria dideles sausras ir (ar) dykumėjimą, ypač esančiose Afrikoje) finansine priemone ir kitų svarbių globalių susitarimų įgyvendinimo finansiniu mechanizmu, o jo veikla išsiplėtė ir apėmė platesnes aplinkosaugos ir darniosios plėtros sritis. Prioritetinės minėtojo fondo sritys yra šios: biologinė įvairovė, klimato kaita, žemės degradavimas, darnusis miškų valdymas, tarptautiniai vandenys ir cheminės medžiagos. Be šių sričių, GEF remia Ozono sluoksnio mažėjimo, Darnaus miesto, Saugaus maisto, Vietos (aborigenų genčių) gyventojų, Mažųjų salų plėtros ir kitas programas. Išskirtinė aplinkosaugos ir darnaus vystymo programa yra Mažųjų projektų programa (žr. toliau).

Aukščiausiasis Pasaulio aplinkos fondo valdymo organas yra asamblėja, kurią sudaro visų fondo šalių narių vyriausybių paskirtieji atstovai. Asamblėja yra šaukiama kas ketverius metus. Svarbiausios jos funkcijos yra šios: GEF politikos formavimas, strateginių veiklos gairių vertinimas ir koregavimas, naujų narių priėmimas. Vykdomasis organas yra Taryba, kurią sudaro 32 šalių atstovai. Šalys pristatomos taip: 16 yra besivystančių, 14 išsivysčiusių, 2 pereinamojo laikotarpio šalys. Svarbiausia Tarybos funkcija – fondo valdymo priežiūra ir programų tvirtinimas bei vertinimas. Jos nariai renkasi du kartus per metus. Kasdienį fondo valdymo darbą atlieka Vašingtone esantis sekretoriatas. Be to, fondas dar turi savo padalinius – agentūras. Svarbu

³⁰ Prieiga per internetą: <<https://www.thegef.org/gef>>.

paminėti ir GEF Nepriklausomų vertintojų biurą. Jo funkcijos yra šios: nepriklausomas GEF programų ir projektų įgyvendinimo efektyvumo vertinimas, stebėsenos ir vertinimo standartų nustatymas, fondo agentūrų bei vykdomų programų ir projektų įgyvendinimo kontrolė.

Fondo valdymas yra sudėtingas ir labai biurokratiškas, dėl to sprendimai yra priimami per gana ilgą laikotarpį. Programų ir projektų rengimas, tvirtinimas bei vertinimas gali užtrukti iki kelerių metų, o jų administravimo procedūra – gana sudėtinga. Dėl šių priežasčių ir globalaus veiklos pobūdžio minėtasis fondas remia didelės apimties programas ir projektus. GEF Tarybos patvirtintus projektus gali finansuoti ir Pasaulio bankas, JTVP, UNEP bei pan. Finansinių investicijų apimtis gali būti įvairi – nuo kelių šimtų tūkstančių iki keliasdešimties milijonų dolerių. Išskiriami kelių tipų projektai: visos apimties, vidutiniai, parengiamieji ir kiti. Kiekvieno tipo projektui yra nustatyta paramos apimtis ir skirtingos projektų teikimo ir valdymo procedūros. Pabrėžtina, kad programos ir projektai nėra visiškai (t. y. 100 procentų) finansuojami, padengiama tik tam tikra išlaidų dalis. Trūkstamų lėšų yra gaunama iš įvairių tarptautinių investicinių ir nacionalinių šaltinių. GEF investicijų dydis priklauso ne tik nuo programos, projekto tipo ar investuotojo, bet ir nuo kitų sąlygų. Kai kurie nedidelės apimties projektai, pavyzdžiui, įvairių strateginių dokumentų rengimas, gali būti visiškai remiami.

GEF Lietuvoje yra rėmęs 10 projektų, kurių bendra suma – 82,4 mln. JAV dolerių, iš jų GEF ir jo agentūrų indėlis sudarė tik 27,2 mln., t. y. 33 procentus. Didžiausio projekto „Vilniaus šilumos poreikio valdymas“ bendra finansuojama suma buvo 55,3 mln., o GEF parėmė tik 10 mln. JAV dolerių (18 proc.). Kito GEF remiamo projekto „Biologinės įvairovės išsaugojimas Lietuvos pelkėse“ bendra finansuojama suma buvo 10,42 mln., o GEF indėlis – 3,26 mln. (31,3 proc.). Kita vertus, bioįvairovės veiksmų plano parengimas GEF buvo remiamas visu 100 procentų. Kaip minėta, fondo investicijų strategija priklauso nuo programos ar projekto tipo, pobūdžio, investuotojo, įgyvendinimo galimybių ir t. t. Be to, GEF yra parėmęs 7 Baltijos regionų projektus, kuriuose Lietuvos organizacijos taip pat dalyvavo. Bendra paramos suma buvo 98,43 mln., iš jų 35,86 mln. (36 proc.) sudarė GEF indėlis. Tiesa, šiuo atveju GEF parama procentine

sudėti skyrėsi nuo jau minėtųjų. Fondo patvirtintą Baltijos jūros regionų projektą finansavo Pasaulio bankas, šiuo atveju jo parama sudarė 88 proc., papildomas finansavimas – tik 12 proc., o „Energijos komercializacijos efektyvumo finansavimo“ projekto antrosios fazės parama siekė tik 19,7 proc., kita dalis lėšų buvo gauta iš kolektyvinio finansavimo³¹.

Nors fondas dažniausiai remia tik dalį programos ar projekto išlaidų, vis dėlto tai yra didelės investicijos į atskirų šalių aplinkosaugą. Be GEF investicijų, yra generuojamos ir kitų finansinių mechanizmų lėšos. GEF investicijos suteikia projektams patikimumo, o tai leidžia pritraukti stambių investuotojų, kaip antai: pasaulio ar regionų bankų, tarptautinių aplinkosaugos organizacijų ir nacionalinių finansavimo šaltinių.

GEF investicijos į aplinkosaugą yra svarbios visoms šalims, ypač silpniau ekonomiškai išvystytoms. Svarbu pabrėžti, jog teikiant investicijas yra keliama ir aplinkosaugos reikalavimų, kad konkreti šalis turėtų tam tikrų teisės aktų ir standartų. Tai ypač svarbu besivystančioms šalims, kur aplinkos teisė dažniausiai nėra visiškai išplėtotą. Tokiais atvejais GEF taiko savo aplinkosaugos taisykles ar reglamente. Pavyzdžiui, šalyse, kuriose nėra poveikio aplinkai vertinimo teisės aktų ir nustatytų procedūrų, investuojant į tam tikrą objektą yra taikomos GEF arba investuojamosios agentūros vertinimo procedūros. Lietuvoje iki 1996 m., kol dar nebuvo priimtas Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas, pirmosioms investicijoms buvo pritaikytos Pasaulio banko parengtos vertinimo procedūros. Pasitaikė atvejų, kai prieš gaudamos lėšų besivystančios šalys turėjo priimti atitinkamus aplinkosaugos teisės aktus. Dėl to GEF daro teigiamą poveikį aplinkai ne vien per investicijas, bet ir skatindamas priimti naujus arba papildyti esamus teisės aktus.

Siekiant efektyvaus, operatyvaus bei decentralizuoto aplinkosaugos programų ir projektų rėmimo bei jų valdymo kontrolės 1992 m. po pasaulio lyderių Rio de Žaneiro susitikimo buvo įsteigta **Pasaulio aplinkos fondo Mažųjų projektų programa** (GEF MPP, angl. *Global Environmental Facility Small Grants Programme*)³². Šios programos

³¹ Prieiga per internetą: <<https://www.thegef.org/gef/>>.

³² Prieiga per internetą: <<https://sgp.undp.org/>>.

principas – „Mąstyk globaliai, veik lokaliai“, vadinasi, ir jos valdymą reikėjo išskirstyti po atskirus pasaulio regionus ir šalis. Iš pradžių nacionaliniai biurai buvo įsteigti Afrikos, Azijos ir kitose mažiau ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse, vėliau ir Rytų bei Vidurio Europoje. Lietuvoje ši programa veikė 2001–2009 metais. Vienas svarbiausių jos tikslų – paramos teikimas mažesnėms nevyriausybinėms organizacijoms ir vietos bendruomenėms. Programa remia aplinkosaugos ir darnaus vystymosi projektus, ypač mažiau ekonomiškai išvystytuose regionuose. Šiuo metu minėtosios programos, kaip ir GEF, prioritetinės paramos sritys yra šios: biologinė įvairovė, klimato kaita, žemės degradavimas, darnus miškų valdymas, tarptautiniai vandenys ir cheminės medžiagos. Kiekviena šalis šiuos prioritetus gali susiaurinti. Išskirtinis minėtosios programos požymis – ne tik paramos, bet ir pagalbos teikimas rengiant projektines paraiškas bei administruojant projektus.

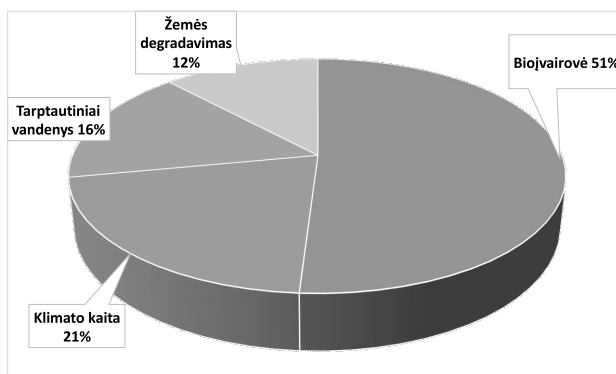
GEF MPP yra pasaulinis tinklas, veikiantis daugiau nei 120 šalių. Centrinė programos valdymo būstinė yra Niujorke. Finansinį viso pasaulinio tinklo valdymą atlieka JT projektų aptarnavimo tarnyba. JT Vystymo programa buvo paskirta GEF MPP administruojančia organizacija. Kiekvienoje šalyje MPP buvo administruojama atskirai, tačiau UNDP šalies atstovybės atlieka administracinės priežiūros funkcijas ir teikia techninę pagalbą. Paramos sutartys yra pasirašomos įgaliotojo atitinkamos UNDP šalies atstovo. Be programos biurų, kiekvienoje šalyje veikia ir nacionaliniai priežiūros komitetai, kuriuos sudaro aplinkos ar atitinkamų ministerijų, UNDP, mokslo institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai. Tokiu būdu finansinės paramos administravimas yra decentralizuotas ir sprendimai priimami šalies lygmeniu.

MPP parama nėra didelė, jos maksimumas siekia 50 tūkst. JAV dolerių (vidurkis – 20–25 tūkst.) ir tik ypatingiems strateginiams projektams gali būti skiriama iki 150 tūkst. JAV dolerių. Vis dėlto, turint omenyje, kad parama yra skiriama mažiau ekonomiškai išsivysčiusių šalių nedidelėms nevyriausybiniams organizacijoms ir vietos bendruomenėms, investicijos į aplinkosaugą ir darnų vystymąsi yra palankiai vertinamos globaliu lygmeniu.

Pasaulio aplinkos fondo Mažųjų projektų programa Lietuvoje.

Ji buvo įkurta 2001 m. ir veikė iki 2009 metų. Prioritetinės programos paramos sritys buvo šios: biologinė įvairovė, klimato kaita,

tarptautiniai vandenys, žemės degradavimas (žr. 3.1 paveikslą). Atsižvelgiant į šias prioritетines sritis ir buvo finansuojami projektai, tačiau buvo išskirta papildoma grupė – integruotieji projektai. Dėl to vertinant pagal projektų grupes šis santykis šiek tiek skiriasi. GEF MPP Lietuvos biuras veikė neperžengdamas UNDP Lietuvos atstovybės ribų. Programa buvo valdoma taip pat, kaip ir kitose šalyse, t. y. veikė nacionalinis biuras (administracija) ir priežiūros komitetas. Projektai buvo teikiami biurui, o priežiūros komitetas kartu su administracija įvertindavo ir atrinkdavo tinkamus siūlymus. Projektų valdymo kontrolę atliko administracijos darbuotojai, o įgyvendinimo efektyvumui vertinti buvo parenkami komiteto nariai. Per visą veiklos periodą buvo paremti 104 projektai. Programos parama siekė 2 611 280 JAV dolerių, o bendra paramos suma sudarė 6 108 566 JAV dolerius³³. Šios programos parama Lietuvos aplinkosaugai, darniajai plėtrai, nevyriausybinų organizacijų ir vietos bendruomenėms stiprinti buvo ypač svarbi. Būtina pabrėžti, kad parama buvo teikiama tam sektoriui, kuris nebuvo finansuojamas iš ES finansinių mechanizmų ir valstybės šaltinių. Žinoma, paramos dydis vienam subjektui nebuvo toks apčiuopiamas kaip LIFE programos. Kita vertus, tai suteikė daugiau pajėgumų mažoms nevyriausybinėms organizacijoms ir vietos bendruomenėms, veikiančioms aplinkosaugos ir darniosios plėtros srityse.



3.1 paveikslas. Procentinė GEF MPP parama prioritетinėms sritims Lietuvoje (2001–2009 m.).

³³ Prieiga per internetą: <<https://sgp.undp.org>>.

Globalus aplinkos fondas (angl. *Global Environmental Fund*, GEF) savo santrumpa yra panašus į aptartąjį Pasaulio aplinkos fondą, tačiau skiriasi jo tikslai. Globalus aplinkos fondas yra įkurtas 1990 m. ir investuoja į energetikos, aplinkos ir gamtinių išteklių naudojimo sektoriaus įmones. Nuo įsteigimo fondas jau yra investavęs apie milijardą JAV dolerių. Detaliau šio fondo veikla nebus nagrinėjama, nes jo investicijos yra komercinio pobūdžio ir nukreiptos į stambias įmones ir korporacijas, kurių veikla yra specifinė ir gana siauros srities.

Jungtinių Amerikos Valstijų Tarptautinės plėtros agentūra (angl. *The United States Agency for International Development*, USAID)³⁴. Ši agentūra buvo įkurta 1961 m. ir yra JAV vyriausybinių institucijų, tačiau savo veiklą vykdo daugiau nei 100 pasaulio valstybių. Dėl to ji yra lyginama su svarbiausiais pasaulio finansiniais mechanizmais. USAID įgyvendina ne tik humanitarines, skurdo mažinimo, švietimo, sveikatos ir kitas socialinę ir ekonominę atskirti mažinančias programas, bet ir darnios aplinkos, t. y. Aplinkos ir globalaus klimato kaitos programą. Minėtosios programos prioritetai yra šie: globalus klimato kaitos valdymas, biologinės įvairovės ir miškų apsauga, darnusis žemių naudojimas ir tvarkymas, poveikio aplinkai vertinimas, aplinkos ir gamtinių išteklių valdymas, darnusis turizmas. Dažniausiai agentūra savo programas įgyvendina mažiau ekonomiškai išvystytose šalyse. Lietuvoje savo veiklą USAID plėtojo 1992–2000 m. ir suteikė daugiau nei 90 mln. JAV dolerių vertės paramos. Svarbiausios buvo šios keturios prioritetinės sritys: fiskalinė reforma, stabilios finansinės aplinkos kūrimas, demokratijos stiprinimas, energetinė sauga. Be to, buvo remiamas regionų bendradarbiavimas aplinkosaugos klausimais ir verslo įmonių plėtra. Aplinkosaugos srityje kaip parama buvo rengiami įvairūs mokymai, švietimo ir informacinių renginių skatinimas ir nevyriausybinių organizacijų rėmimas, tačiau svarbesnių praktinių projektų nebuvo įgyvendinta. Kita vertus, ypač pirmaisiais nepriklausomybės metais šalies aplinkosaugos pajėgumų stiprinimas buvo svarbi pagalba.

Jungtinių Tautų aplinkos apsaugos ir Vystymo programos kaip finansiniai mechanizmai šiame skyriuje nebus atskirai nagrinėjamos. Šių programų tikslai ir veiklos sritys nėra vien finansinių investicijų ir paramos teikimas, taigi jos buvo nagrinėjamos kartu su kitomis jų veiklos rūšimis (žr. 2 skyrių).

³⁴ Prieiga per internetą: <<https://www.usaid.gov>>.

3.2. EUROPOS SĄJUNGOS FINANSINIŲ MECHANIZMŲ APŽVALGA

Europos Bendrijų šalių sutartyse aplinkosauga nebuvo išskirta kaip prioritetinė sritis. Kaip prioritetinė ji yra nustatyta ir Maastrichto sutartyje, dėl to aplinkos politikai ir jos įgyvendinimui buvo pradėta skirti daug dėmesio. Be daugelio kitų aplinkos politikos įgyvendinimo mechanizmų, galima išskirti finansavimą. Finansinei paramai teikti buvo priimta reglamentų bei kitų ES teisės strateginių ir programinių dokumentų. Ši parama buvo įvardyta kaip struktūrinė parama ES šalims. Europos Sąjungos struktūrinės paramos tikslas – padėti šalims narėms įgyvendinti prioritetinėse srityse išskeltus tikslus ir teisės aktus, taikant atskiras programas ir priemones. Vienai iš ES prioritetinių sričių – aplinkos apsaugai – buvo numatyta didelė finansinė parama ir esamoms šalims narėms, ir kandidatėms. Dalis lėšų buvo skiriama ES šalių narėms įgyvendinti aplinkosaugos programas nacionaliniu lygiu, kita dalis – konkretiems uždaviniams spręsti arba atskiriems regionams.

ES fondai yra įteisinami ir jų lėšas galima naudoti pagal Europos Tarybos teisės aktus (reglamentus), strateginius ir programinius dokumentus (*Pes, Porretta*, 2016). Kiekviena šalis privalo parengti nacionalinius teisės aktus, strategijas ir programas, pagal kuriuos lėšos turėtų būti naudojamos konkrečioms programoms ir priemonėms įgyvendinti, o šiuos dokumentus tvirtintų Europos Komisija. Šalyse buvo įsteigtos arba skirtos nacionalinės institucijos, atsakingos už finansinės paramos administravimą. Lietuvoje administruojant struktūrinę paramą dalyvauja Finansų ministerija ir Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Finansų ministerijos. Atskirus sektorius koordinuoja nustatytos ministerijos ir joms pavaldžios institucijos: Aplinkos ministerija ir Aplinkos projektų valdymo agentūra prie jos, Žemės ūkio ministerija, Nacionalinė mokėjimo agentūra bei Nacionalinė žemės tarnyba prie ministerijos, Susisiekimo ministerija ir pan. Detalesnė administravimo struktūra yra pateikta kitame poskyryje (žr. 3.4 poskyrį).

Europos Sąjungos parama yra suskirstyta į šiuos programavimo laikotarpius: pasirengimas įstoti, 2004–2006 m., 2007–2013 m. ir 2014–2020 metai. Siekiant sėkmingesnės integracijos, Europos Sąjungos parama buvo numatyta šalims kandidatėms dar iki įstojimo.

Tuo laikotarpiu ES parama buvo teikiama per ISPA, PHARE ir SAPPARD finansinius mechanizmus. Pabrėžtina, kad SAPARD (angl. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) 2000–2006 m. neįgyvendino daug galimų aplinkosaugos priemonių (pvz., biologinės įvairovės išsaugojimo), nes nebuvo parengti ir patvirtinti reikiami nacionaliniai teisės ir strateginiai dokumentai.

PHARE (angl. *Poland and Hungary Aid for Restructuring the Economy*) programos tikslas – remti šalių kandidačių pasirengimą stoti į Europos Sąjungą. Tai buvo svarbiausias finansinio ir techninio Europos Sąjungos bendradarbiavimo su Vidurio ir Rytų Europos valstybėmis mechanizmas. Ji buvo įsteigta 1989 m. kaip programa ūkio reformoms ir pereinamojo laikotarpio procesams Lenkijoje ir Vengrijoje remti. Vėliau programa buvo išplėsta ir į kitas šio regiono šalis. Iš pradžių didžiausia PHARE programos paramos dalis buvo skiriama patirčiai diegti ir techninei pagalbai. Vėliau PHARE parama pradėta teikti pagal atskirų valstybių prioritetus ir poreikius. Ji buvo skiriama ne tik techninei pagalbai, bet ir investicijoms į infrastruktūrą (energetiką, transportą ir t. t.) bei aplinkosaugos ar žemės ūkio sritis. Parama Lietuvai buvo teikiama nuo 1991 m. ir tapo vienu iš svarbiausių pasirengimo ES narystei mechanizmų. Lietuvoje už paramą buvo atsakinga Finansų ministerija, o ją administravo Centrinė projektų valdymo agentūra. Parama buvo suteikta ne tik Aplinkos ministerijai ir jai pavaldžioms institucijoms, bet ir aplinkosaugos projektus vykdančioms viešosioms įstaigoms bei nevyriausybinėms organizacijoms.

Iki įstojimo į Europos Sąjungą svarbiausias pasirengimo narystei buvo struktūrinės politikos ir finansinis instrumentas – **ISPA finansinis mechanizmas** (angl. *Instrument for Structural Policies for Pre-accession*)³⁵. ISPA tikslas – padėti šalims kandidatėms įgyvendinti Stojimo partnerystės ir Nacionalinės *acquis* priėmimo programos tikslus aplinkosaugos ir transporto sektoriuose (EC, 2001). Lietuva, kaip ir kitos šalys, įstojusi į Europos Sąjungą neteko ISPA fondo paramos, nors po įstojimo nebaigti įgyvendinti ISPA projektai buvo toliau vykdomi neperžengiant struktūrinės paramos ribų, t. y. finansuojami iš Sanglaudos fondo.

³⁵ Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm>.

Lietuvai, kaip ir kitoms naujai įstojusioms šalims, buvo pradėta teikti struktūrinė parama. Jos tikslas – remiantis solidarumo ir sanglaudos principais mažinti socialinius ir ekonominius ES šalių narių ar atskirų regionų skirtumus. Solidarumo paramos tikslas – remti, palyginti su ES vidurkiu, ekonomiškai ir socialiai skurdesnius regionus, o sanglaudos – mažinti skurdesnių ir turtingesnių regionų socialinius bei ekonominius skirtumus. Šiai politikai skiriama daugiau kaip 1/3 ES biudžeto.

Europos Sąjungos struktūrinė parama 2004–2006 m. buvo teikiama pagal Bendrąjį programavimo dokumentą. Tam tikslui buvo parengtas **Bendrasis programavimo dokumentas** (BPD), t. y. bendrą struktūrinę paramą koordinuojantis dokumentas, patvirtintas ES ir nacionalinių šalių vyriausybių. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. gegužės 31 d. nutarimu Nr. 649 patvirtino Lietuvos 2004–2006 m. Bendrąjį programavimo dokumentą (Žin., 2001, Nr. 48–1676). Šiame dokumente buvo išdėstyti ES struktūrinių fondų ir Lietuvos veiksmų tikslai, plėtros strategija, nurodyti ES struktūrinių fondų ir kitų finansavimo šaltinių įnašai. Svarbiausias BPD tikslas – sustiprinti nacionalinio ūkio ilgalaikio konkurencingumo plėtros prielaidas, paspartinti perėjimą prie žinių ekonomikos, kuriai būdingas didėjantis BVP ir aukštas gyventojų užimtumo rodiklis, stiprinti žinių ekonomikos plėtrą, kuri lemia aukštesnį gyvenimo lygį ir visų Lietuvos gyventojų gerovę. BPD buvo nustatyti penki investicijų prioritetai: socialinės ir ekonominės infrastruktūros, žmogiškųjų išteklių, gamybos sektoriaus ir kaimo plėtros bei žuvininkystės ir techninės paramos.

Aplinkosaugos tikslams įgyvendinti ypač svarbus buvo 2007–2013 m. programavimo laikotarpis. Buvo taikomi šie minėtajam laikotarpiui skirti finansiniai mechanizmai (EC, 2005): *Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP)*, *Europos žuvininkystės fondas (EŽF)*, *Europos regioninės plėtros fondas (ERPF)*, *Europos socialinis fondas (ESF)* ir *Sanglaudos fondas (SF)*, *finansinis aplinkosaugos mechanizmas (LIFE+)* ir Septintoji bendroji mokslinių tyrimų programa (BMTP7). Sanglaudos fondas buvo integruotas į struktūrinių fondų valdymo sistemą (Pes, Porretta, 2016).

Pabrėžtina, kad galimybė pasinaudoti jų lėšomis finansuoti konkrecią veiklą priklausė nuo kelių strateginių ir veiklos dokumentų, iš jų:

1. Reglamento teksto (koks yra paskelbtas Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje).
2. Strateginių programų turinio (pvz.: nacionalinių strateginių planų, parengtų Europos žuvininkystės fondui; strateginių planų Žemės ūkio fondui kaimo plėtrai; nacionalinių strateginių gairių, parengtų Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui ir Sanglaudos fondui). Jas rengia šalys narės.
3. Nacionalinių ir regionų veiklos programų turinio (pvz.: kaimo plėtros programų pagal Žemės ūkio fondą kaimo plėtrai; nacionalinių veiklos planų pagal Europos žuvininkystės fondą; nacionalinių veiklos programų pagal Struktūrinius ir Sanglaudos fondus; nacionalinių metinių darbo programų pagal LIFE+ finansinį mechanizmą).

Atskirai skirstant fondų lėšas pagal konkrečias prioritetines veiklos sritis buvo priimti ne tik teisės aktai, bet ir detalizuojantys strateginiai bei programiniai dokumentai. Programavimo lygių detalizavimas nėra perteklinis reikalavimas, tai padeda šalims narėms ir (ar) regionams susigaudyti, kokios galimybės labiausiai atitinka jų padėtį, ir pirmiausia pasirinkti tuos fondus, leidžiančius geriausiai jas panaudoti. Kiekvienam lygiui pateikiamų detalių kiekis skiriasi, tai priklauso nuo konkretaus fondo. Pavyzdžiui, kaimo plėtros programos yra rengiamos pagal 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos Reglamentą 1698/2005/EB dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) paramos kaimo plėtrai bei Bendrijos strategines gaires, skirtas kaimo plėtrai, apima labai detalius individualios veiklos rūšių, kurios gali būti finansuojamos, aprašymus. Kita vertus, planai ir programos, rengiami pagal Europos regionų plėtros, Europos socialinio ir Sanglaudos fondų reikalavimus, yra labiau strateginiai, todėl priemonės nėra taip detalios aprašomos. Nacionaliniu ir regionų lygmenimis Komisija neturi pirminės atsakomybės dėl programų turinio apibrėžimų, bet gali daryti didelę įtaką tikrinant, ar šios programos atitinka Bendrijos prioritetus, nustatytus Reglamentuose ar Strateginėse gairėse.

ES sanglaudos politikos finansinių priemonių įgyvendinimo strategija ir taktika buvo išdėstytos priimant teisės ir strateginius bei programinius dokumentus:

- EB reglamentą, nustatantį teisinį įgyvendinimo mechanizmą;

- EB strategines gaires, leidžiančias nustatyti šalims prioritetus;
- Nacionalinę strategiją ir planą – nustatomi prioritetai ir įgyvendinimo planas;
- Nacionalinę programą – nustato konkrečius įgyvendinimo būdus ir veiksmus.

ES struktūrinių fondų parama Lietuvai 2007–2013 m. buvo teikiama pagal Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir atskiras veiksmų programas, skirtas strategijai įgyvendinti, pavyzdžiui, Kaimo plėtros programą ir pan.

Siekiant geriau suprasti minėtuosius finansinius mechanizmus, remiantis EC (2005 m.) ir WWF (2005 m.) informacija, bus trumpai apžvelgiami fondo tikslai, programavimo aspektai, finansavimo mechanizmai, prioritetinės kryptys, įgyvendinimo procesai ir lėšų naudojimą pagrindžiantys teisės aktai.

Svarbią Europos Sąjungos politikos vietą užima sanglaudos politikos įgyvendinimas (EC, 2005). Ją įgyvendina Europos regioninės plėtros fondas, Europos socialinis fondas ir Sanglaudos fondas. Europos Tarybos sprendimu 1994 m. buvo įsteigtas Sanglaudos fondas, kurio svarbiausias tikslas – teikti finansinę paramą aplinkos apsaugos ir transeuropinių tinklų transporto infrastruktūros projektams. Nors bendras finansinis Sanglaudos mechanizmas nebuvo nukreiptas vien į aplinkosaugos problemas, vis dėlto jis daugiausia iš kitų rėmė aplinkosaugos programas ir projektus (žr. kitą poskyrį). Svarbiausias sanglaudos politikos tikslas – remti realią konvergenciją (suartėjimą) ir mažinti socialinius, ekonominius ir teritorinius skirtumus. Tai atliekama kolektyviai finansuojant investicijas ir kitas priemones silpniau išsivysčiusiose ES šalyse, regionuose ir teritorijose. 2007–2013 m. buvo koncentruojamasi į atnaujintą Lisabonos darbotvarkę ir į investicijų, kurios ypač tinka pažangesnei plėtrai (ypač tyrimams ir inovacijoms), infrastruktūrai, ekologiškoms technologijoms, žmonių kapitalui ir žinioms.

Sanglaudos politika įgyvendinama bendru ERPF, ESF ir *Sanglaudos fondų* 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentu Nr. 1083/2006, kuris apibrėžia bendruosius principus, taisykles ir standartus, skirtus šiems trimis fondams įgyvendinti. Konkretesnės nuostatos dėl kiekvieno šių fondų dar papildomai yra išdėstytos trijuose atskiruose reglamentuose. Europos Komisija buvo pasiūliusi 2007–2013 m. progra-

mavimo laikotarpiui svarbų supaprastinimą (EC, 2005). Sanglaudos politika apima šiuos tris tikslus: 1. „Konvergenciją“, finansuojama iš ERPF, ESF ir SF; 2. „Regionų konkurencingumą ir užimtumą“, finansuojamus ERPF ir ESF; 3. „Europos teritorijų bendradarbiavimą“, finansuojamą iš ERPF. Sanglaudos politikos parama galėjo pasinaudoti ir valstybės narės, kurioms skirtas Konvergencijos tikslas ir kurių bendrosios nacionalinės pajamos vienam gyventojui yra mažesnės nei 90 proc. Europos Bendrijų vidurkio. Konvergencija apėmė tuos regionus, kur BVP vienam gyventojui yra mažesnis nei 75 proc. ES vidurkio. Visi kiti regionai yra potencialūs antrojo tikslo kandidatai.

Pagal Nacionalines išlaidų atitikties finansavimo reikalavimus taisykles, svarbiausi Sanglaudos fondo reikalavimai buvo šie: finansuojami ne mažesni kaip 10 mln. eurų vertės projektai, padengiami ne daugiau kaip 80–85 proc. projekto vertės, turi būti išlaikytas transporto ir aplinkos apsaugos projektų balansas. Be finansuojamų aplinkos ir transporto infrastruktūros projektų, dar buvo remiamos techninės paramos priemonės, kurios apima projektų techninį rengimą, vertinimą, priežiūrą bei stebėseną.

Antras pagal svarbą į aplinkos apsaugos investicijas yra **Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai**. Teisinis šio fondo pagrindas – 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos Reglamentas. 1698/2005/EB dėl Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai paramos kaimo plėtrai, taip pat Bendrijos strateginės gairės, skirtos kaimo plėtrai.

Fondas turi prisidėti prie kaimo plėtros tikslų įgyvendinimo šiomis prioritetinėmis kryptimis:

1. Žemės ūkio ir miškininkystės konkurencingumo didinimas remiant restruktūrizavimą, plėtrą ir inovacijas;
2. **Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas remiant žemės valdymą;**
3. Gyvenimo kokybės gerinimas ir ekonominės veiklos įvairinimo kaimo vietovėse skatinimas;
4. *Leader* mokymai ir pajėgumų stiprinimas.

EŽŪFKP veikė pagal programavimo dokumentą, sudarytą 2007–2013 finansiniams metams. Šalių narių atsakingosios institucijos privalėjo parengti Nacionalinės strategijos planus (NSP) bei Kaimo plėtros programas (KPP), kurios perkėlė Bendrijos lygmeniu nustatytus politikos prioritetus, išdėstytus Reglamente ir Strateginėse gairėse, į nacionalinį (regionų) kontekstą. Tai įgyvendinant buvo

nustatyti nacionaliniai ar regionų prioritetai, skirti specifinėms problemoms spręsti. EŽŪFKP reglamentas nustatė privalomas NSP ir KPP parengimo bei patvirtinimo procedūras ir jų privalomą turinį (struktūrą). Veiklos rūšys, neįtrauktos į NSP, neturėjo būti finansuojamos iš EŽŪFKP, kurio įgyvendinimo taisyklės detalčiau nustatė, kaip šalys narės turėtų taikyti Reglamente Nr. 1698/2005/EB nurodytas priemones.

Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai yra struktūriškai apibrėžtas keturiomis kaimo plėtros kryptims ir minimalios išlaidos kiekvienai kryptčiai galėjo varijuoti taip: šalys narės turi teisę paskirstyti išlaidas per keturias kryptis taip, kad būtų atsižvelgta į minimalius ribinius dydžius. Ketvirtosios *Leader* krypties paskirtis buvo integruotas žemės ūkio plėtojimas, be to, į ją įtraukiami visų kitų trijų krypčių aspektai ir kartu, ir atskirai. Pabrėžtina, kad čia gali būti tam tikros konkurencijos dėl nacionalinių priemonių finansavimo ir tai susiję su bendru 2007–2013 m. ES biudžetu, todėl suinteresuotosios institucijos ir savininkai turėtų reklamuoti priemones, kuriomis remiama aplinkosauga. Savininkai ir valstybės institucijos vienodai turėtų siekti pasinaudoti šio fondo galimybėmis skatinti integruotą kaimo plėtrą. Dėl to reikėjo parinkti grupės priemonių, kuriomis būtų galima paremti ne tik aplinkos apsaugą, bet ir vietos ekonomiką bei visuomenę.

Ketvirtoji kryptis yra *Leader*, kuri turėtų prisidėti prie pirmųjų trijų krypčių prioritetų įgyvendinimo (t. y. skatinant konkurencingumą, gerinant aplinką ir kraštovaizdį bei gyvenimo kokybę ir įvairinant ekonominę kaimo vietovių veiklą), skatinant kaimo plėtrą ir stiprinant valdymą. Tai yra pajėgumų stiprinimas, mokymų organizavimas (skirta ne konkrečioms investicinėms priemonėms).

Leader grindžiama siekiu kuo geriau teritoriniu principu panaudoti esamus išteklius pasitelkiant bendrą identitetą. Viešojo ir privataus sektoriaus bendrovės, vadinamosios vietos veiklos grupės (toliau – VVG), nustato plėtros poreikius savo vietinėse kaimo bendrijose. Tada jie išdėstomi plėtros plane. *Leader* padeda šioms vietos darbo grupėms finansiškai remdama nedidelę plėtrą ir pažangius projektus, kurie atitinka darniosios vietos plėtros poreikius. *Leader*, įgyvendindama jungtinius (bendrus) projektus ir skatindama kurti regionų, nacionalinius bei ES lygio tinklus, remia VVG bendradarbiavimą skirtingose Europos šalyse.

Aplinkosaugos programos ir priemonės buvo įgyvendinamos pagal antrąją Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas remiant žemės valdymą prioritetinę kryptį. Realus fondo siekių įgyvendinimas vyksta remiantis nacionalinėmis kaimo plėtros programomis. Nacionaliniai strategijų planai ir Kaimo plėtros programos į nacionalinį kontekstą perkelia Bendrijų lygmeniu nustatytus politikos prioritetus, išdėstytus Reglamente ir Strateginėse gairėse. Tokiu būdu yra nustatomi nacionaliniai ar regionų prioritetai, skirti specifinėms kaimo plėtros, iš jų ir aplinkosaugos, priemonėms įgyvendinti.

Europos žuvininkystės fondas tik iš dalies yra susijęs su aplinkos išsaugojimu, nes jis paprastai remia žuvininkystės plėtrą. Svarbiausi šio fondo tikslai yra šie:

- remti Bendrąją žuvininkystės politiką (BŽP);
- skatinti aplinkos ir gamtos išteklių apsaugą bei gerinimą, kai tai susiję su žuvininkystės sektoriumi;
- skatinti darniąją plėtrą ir gerinti gyvenimo kokybę rajonuose, kur plėtojama žuvininkystė.

Fondas veikia pagal programavimo dokumentą *2004/0169(CNS)*, (*966/05 ADD 1*), sudarytą 2007–2013 finansiniams metams. Kaip ir kitų fondų atvejais, šalys narės turėjo parengti ir patvirtinti NSP žuvininkystės sektoriui pagal BŽP bei Nacionalinę veiksmų programą (NVP), detalizuosiančią, kaip bus naudojami EŽF pinigai pagal NSP. Pateikiamas EŽF reglamentas nustato reikalaujamą NSP parengimo ir patvirtinimo procedūrą bei jo turinį (struktūrą), tačiau NVP yra konkretesnė nei NSP ir gali įvertinti, kaip šalys narės ketina naudoti EŽF lėšas. Vadinasi, jos turės sukurti sistemą, kaip įgyvendinti politiką ir nustatyti prioritetus, kurie bus kolektyviškai finansuojami iš EŽF. Veiklos rūšys, nenumatytos NVP, neturėtų būti finansuojamos iš EŽF.

Minėtasis finansinis mechanizmas remia šias aplinkosaugos priemones:

- akvakultūros formų, apimančių aplinkos, gamtos išteklių, genetinės įvairovės apsaugą bei kokybės gerinimą, ir akvakultūros zonų kraštovaizdžio bei tradicinių ypatybių valdymą, skatinimą;
- žuvų buveinių atkūrimą;
- darniosios akvakultūros, atitinkančios konkrečius aplinkosaugos suvaržymus, atsirandančius pagal Tarybos direktyvą

92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (toliau – Buveinių direktyva) nustačius „Natura 2000“ teritorijas, skatinimą;

- darnų ir tausų žuvų išteklių tvarkymą ir išsaugojimą;
- atrankinių žvejybos metodų taikymą ir žvejybos įrankių naudojimą bei priegaudos mažinimą turint tikslą išsaugoti tam tikras žuvų rūšis;
- pamestų žvejybos įrankių šalinimą iš jūros dugno, kad nežūtų į juos patekę jūros gyvūnai;
- vidaus vandenų atkūrimą ir nerštaviečių bei migracijos kelių migruojančioms rūšims užtikrinimą;
- suteikti galimybę išbandyti valdymo ir žvejybos pastangų paskirstymo planus, prireikus įskaitant ir ne žvejybos zonų sukūrimą, kad būtų galima įvertinti biologinius ir finansinius padarinius bei eksperimentinį išteklių atkūrimą;
- sukurti ir išbandyti metodus žvejybos įrankių atrinkimui gerinti ir priegaudai, išmetimui arba poveikiui aplinkai mažinti, pirmiausia jūros dugne;
- aplinkos apsaugos priemonių, tiesiogiai susijusių su žvejybos veikla, gerinimas „Natura 2000“ tinkle.

Kitos finansuojamos veiklos sritys nėra tiesiogiai susijusios su aplinkos išsaugojimu, bet netiesiogiai gali turėti teigiamos įtakos, kaip antai: žuvininkystės rajonų aplinkos saugojimas, kad ji išliktų patraukli; pakrantės kaimelių ir gyvenviečių, kuriuose vykdoma žuvininkystės veikla, atnaujinimas ir plėtra; gamtos ir architektūros paveldo saugojimas ir stiprinimas arba vietos gyventojų (bendruomenių) dalyvavimas skatinant darniosios žuvininkystės rajonų plėtrą.

Europos regioninės plėtros fondo tikslas – stiprinti ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą, mažinant regionų išsivystymo skirtumus, remti regionų ekonomikos struktūrų plėtoją ir sureguliuoti. Iš esmės šis fondas stiprina konkurencingumą, skatina naujoves, kuria nuolatines darbo vietas ir užtikrina aplinkos apsaugą. ERPF nukreipia savo paramą į atskirus aplinkosaugos prioritetus, kuriuos atspindi ir ES Sanglaudos politikos tikslai. ERPF dar prisideda prie įvairios regionų plėtros iniciatyvos (pvz., investicijų į gamybą ir infrastruktūrą) finansavimo.

Programavimas veikia pagal programavimo dokumentą, sudarytą 2007–2013 finansiniams metams. Strateginių kryptių ir programavimo dokumento nustatymas vyko trimis etapais: 1) tvirtinamos Komisijos pasiūlytos strateginės gairės, skirtos finansuoti; 2) sukuriamos nacionalinės strateginės rekomendacijos, kurios nustato strategiją (su temomis ir teritoriniais prioritetais), kaip prisidėti siekiant Bendrijos tikslų; 3) parengiamos nacionalinės veiklos programos, kurios apibrėžia konkrečias veiklos rūšis šalių narių lygmeniu.

Prioritetinė šio fondo kryptis – regionų plėtra, tačiau yra finansuojamos ir kitos aplinkosaugos priemonės: aplinkos rizikos prevencija skatinant investicijas užterštoms vietoms ir žemei atkurti; užterštos urbanistinės aplinkos atkūrimas; aplinkos rizikos prevencija skatinant energijos efektyvumą ir atsinaujinančiosios energijos gamybą; darnus gamtos išteklių naudojimas ir turizmo sektoriaus plėtra.

Europos socialinis fondas remia prioritetus, skirtus nedarbui mažinti, darbo kokybei ir produktyvumui gerinti, socialinei integracijai ir sanglaudai skatinti. ESF atsižvelgia į Bendrijos tikslus dėl socialinės integracijos, mokymo ir švietimo bei moterų ir vyrų lygių galimybių užtikrinimo. Nors svarbiausia šio fondo paskirtis – socialinės ir ekonominės gerovės, užimtumo didinimas, kai kurias remiamas priemonės galima susieti ir su aplinkosauga. Nustatyta, kad labiau socialiai ir ekonomiškai išsivysčiusi visuomenė palankiau žiūri į aplinkos išsaugojimą ir darnų gamtos išteklių naudojimą. Be to, ESF skatina naujoviškus našesnius darbo organizavimo būdus, įskaitant geresnes sveikatos apsaugos ir saugumo užtikrinimo priemones, profesinių įgūdžių gerinimą, darbuotojų gamybinės veiklos mokymus. Nustatyta, kad geriau išmokyti darbuotojai dirba saugiau, o tai leidžia dažniau išvengti įvairių technologinių avarijų, sukeliančių neigiamų padarinių aplinkai.

Europos Sąjungos finansinis aplinkosaugos instrumentas (LIFE)³⁶ buvo įkurtas 1992 m. aplinkosaugai remti, o pastaruosiu metu ir klimato kaitai valdyti. Iki šių dienų veikė šios programos: LIFE I: 1992–1995 m., LIFE II: 1996–1999 m., LIFE III: 2000–2006 m. ir LIFE+: 2007–2013 metais. Kiekvieno minėtojo laikotarpio prioritetai iš dalies skyrėsi, bet apimdavo aplinkos (angl. *environment*) ir gamtos (angl. *nature*) komponentus. Per priešpaskutinį

³⁶ Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#mawp>>.

periodą LIFE+ buvo išskirti trys komponentai: LIFE+ gamta ir bioįvairovė, LIFE+ aplinkos politika ir valdymas, LIFE+ informacija ir ryšiai. Per šį laikotarpį buvo įgyvendinta apie 4 tūkst. aplinkos ir gamtos išsaugojimo projektų, kurių vertė siekia 3,1 mlrd. eurų sumą.

2014–2020 m. laikotarpiu veikia LIFE programa, patvirtinta Reglamentu Nr. 1293/2013. Išskiriami du jos paprogramiai (angl. *subprograms*): Aplinkos ir Klimato kaitos. Aplinkos paprogramis susideda iš šių komponentų: aplinkos ir išteklių naudojimo efektyvumo, gamtos ir biologinės įvairovės, aplinkos valdymo ir informacijos. Joje yra išskiriamos šios prioritetinės sritys: gamtos ir biologinės įvairovės apsauga, vandenų (ir jūrų) apsauga, atliekų tvarkymas, gamtos išteklių naudojimo efektyvumas (dirvožemis, miškai, žaliaji ekonomika), aplinka ir visuomenės sveikata (cheminės medžiagos ir triukšmas), oro kokybės ir emisijų valdymas, aplinkos valdymas ir informacija. Klimato kaitos paprogramis apima šiuos komponentus: prisitaikymo (adaptacijos) prie klimato pokyčių, poveikio mažinimo, klimato valdymo ir informacijos. Jo prioritetinės sritys yra šios: klimato kaitos pokyčių švelninimas, išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimas, prisitaikymo prie klimato kaitos mechanizmai, klimato kaitos valdymas ir informacija. Šiam laikotarpiui yra numatytas toks biudžetas: 1,1 mlrd. eurų skirta aplinkai, 0,36 mlrd. eurų – klimato problemoms spręsti.

3.3. EUROPOS SĄJUNGOS APLINKOSAUGOS INVESTICIJŲ PRIORITETAİ

Parengiamojo laikotarpio stoti į Europos Sąjungą aplinkosaugos prioritetai. Stoti į Europos Bendrijas pradėta rengtis po 1992 m., kai Mastrichto sutartimi buvo įsteigta Europos Sąjunga. Tam tikslui šalys turėjo pakeisti teisinę bazę, pertvarkyti institucijų valdymą, nes ES investicijos pradėtos vykdyti dar iki narystės. Siekiančios ES valstybėmis narėmis tapti šalys turėjo pritaikyti svarbiausius politinius ir ekonominius Europos Sąjungos principus ir perkelti ES teisę (lot. *acquis communautaire*, toliau – *acquis*) į nacionalinius teisės aktus. Pagal 2000 m. Europos Sąjungos plėtros strategiją, buvo numatyta skirti paramos šalims kandidatėms, kad šios galėtų suderinti savo

teisinę bazę su Bendrijos *acquis* ir pradėti ją taikyti. Teisės aktų taikymas reikalauja didelių investicijų, o šalys kandidatės pačios nepajėgia to padaryti. Iki įstojimo į ES Lietuvoje ir kitose šalyse buvo išlikę daug neišspęstų aplinkosaugos problemų, ypač susijusių su vandens tarša ir vandentvarka, atliekų tvarkymu, oro tarša, cheminių medžiagų tvarkymu ir pan. Aplinkosaugos problemoms spręsti visų pirma buvo reikalinga politinė valia, o svarbiausia – dideli finansiniai ištekliai. ES didelė techninė ir finansinė parama buvo įgyvendinama derinant nacionalinę aplinkosaugos teisinę bazę su Bendrijų *acquis*. Aplinkosaugos teisės aktams parengti reikėjo didelių investicijų, kad šalys kandidatės pasiektų senųjų Europos Sąjungos šalių aplinkosaugos standartus. Europos Komisijos užsakymu 2001 m. atliktoje studijoje buvo įvertinta, kad joms įgyvendinti ES teisės aktų reikalavimus kainuos apie 80–120 mlrd. eurų³⁷. Lietuvoje 2001 m. dar buvo atlikta aplinkosaugos sektoriaus finansavimo poreikio studija ir nustatyta, kad vieno brangiausių (ypač vandentvarkos, atliekų tvarkymo srityse) aplinkosaugos direktyvų reikalavimų įgyvendinimas šaliai kainuos apie 1,6 mlrd. eurų³⁸. Žinoma, Lietuva be ES investicijų nebūtų pajėgusi atitikti aplinkosaugos reikalavimų. Tokiu būdu ES finansinė parama sudarė sąlygas priartėti prie senųjų ES valstybių aplinkosaugos reikalavimų ir standartų.

ISPA programos aplinkosaugai skirtos lėšos buvo teikiamos projektams, kuriais buvo įgyvendinama ES aplinkosaugos politika. Buvo remiamos priemonės, kuriomis šalis kandidatė siekė atitikti Bendrijų aplinkosaugos reikalavimus ir stojimo partnerystės tikslus³⁹. Dalis ISPA lėšų galėjo ir buvo panaudotos techninėms paramos priemonėms finansuoti (pvz., parengiamosioms studijoms rengti ir pan.). ISPA parama skiriama ne mažesniems nei 5 mln. eurų vertės projektams. Jos negrąžintinos tiesioginės paramos dalis galėjo sudaryti iki 75 proc. projekto vertės, o techninės paramos priemonės galėjo būti finansuojamos iki 100 procentų. Svarbiausi ISPA fondo prioritetai buvo šie: vandens valymas, vandentvarka (geriamojo vandens kokybės gerinimas) ir atliekų tvarkymas.

³⁷ Study on the Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, Ecotec, 2001.

³⁸ Lithuania: Environmental Financing Strategy, Ministry of Environment, Denmark, 2001.

³⁹ Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm>.

2004–2006 m. programavimo laikotarpio prioritetai. Kaip minėta, Bendrojo planavimo dokumente buvo nustatyti penki investicijų prioritetai, tačiau didžiausias poveikis aplinkosaugai buvo daromas kaimo plėtros srityje. Šiuo laikotarpiu svarbiausia buvo sanglaudos politikos parama. 2004 m. vasario 20 d. bendru Lietuvos Respublikos finansų, aplinkos ir susisiekimo ministrų įsakymu Nr. 1K-054/D1-79/3-99 buvo patvirtinta Nacionalinė Sanglaudos fondo strategija 2004–2006 metams⁴⁰. Šioje strategijoje 2004–2006 m. buvo nustatyti prioritetai ir brangiausiai valstybei kainuosiančių direktyvų reikalavimų įgyvendinimas: Tarybos direktyvos 91/271/EEB dėl miesto nuotekų valymo; Tarybos direktyvos 98/83/EB dėl žmoniems vartoti skirto vandens kokybės; Tarybos direktyvos 88/609/EEB dėl tam tikrų teršalų, išmetamų į orą iš didelių kurų deginančių įrenginių, kiekio apribojimo; Tarybos direktyvos 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų. Dar buvo remiamos ir kitos aplinkosaugos sritys, susijusios su aplinkos kokybe. 2004–2006 m. Lietuvos aplinkosaugos sektoriui skirta 307 mln. eurų (1,060 mln. litų).

2007–2013 m. programavimo laikotarpio prioritetai. Paramos prioritetai ir dydžiai tam tikrais laikotarpiais skyrėsi. 2007–2013 m. buvo numatyta Lietuvai skirti 4 444 mlrd. litų (1 287 mlrd. eurų), o visa parama sudarė 23 mlrd. litų. Dėl vėlavimo parengti tam tikrus nacionalinius dokumentus, viešųjų pirkimų ir kitų priežasčių lėšų įsisavinimas stringa, todėl šiuo metu negalima pateikti tikslaus sunaudotų lėšų kiekio. ES struktūriniai fondai finansuoja 80–90 proc. projektų vertės. Likusią dalį sumoka paramą gaunančios šalys (vyriausybės arba savivaldybės).

2007–2013 m. struktūrinė parama buvo naudojama taikant tris programas: Žmogiškųjų išteklių plėtros, Ekonomikos augimo skatinimo, Sanglaudos skatinimo. Svarbiausi šio laikotarpio aplinkosaugos finansavimo prioritetai buvo šie: „Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai“ (1 prioritetas) ir „Aplinka ir darnus vystymasis“ (3 prioritetas). Šie dar buvo detalizuoti į prioritetinius uždavinius ir priemones. Iš pateiktos 3.1 lentelės galima matyti, kad daugiausia investicijų buvo planuojama skirti vandeniui tiekti ir nuotekoms valyti, nes šios srities projektams, kaip ir valymo įrenginiams, reikia daugiausia lėšų.

⁴⁰ Prieiga per internetą: <<http://www.esparama.lt>>.

Be to, didelė dalis lėšų buvo skirta regionų atliekų sistemoms sukurti ir palaikyti. Kaip minėta, tikslus sunaudotų lėšų kiekis paaiškės vėliau, kai bus įvykdyti visi investiciniai projektai.

3.1 lentelė. Planuotas atskirų prioritetinių aplinkosaugos priemonių grupių finansavimas 2007–2013 m. laikotarpiu⁴¹

Prioritetinės aplinkosaugos grupės ir numatytas finansavimas	
Priemonių grupės	Numatytas finansavimas (procentais)
Vandens tiekimas ir nuotekų valymas	42
Atliekų tvarkymas	29
Energijos gamyba ir vartojimo efektyvumo bei atsinaujinančių energetinių išteklių vartojimo didinimas	11
Oro kokybės gerinimas	6
Biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio išsaugojimas	4
Praeityje pažeistų ir užterštų teritorijų atkūrimas	1
Kitos aplinkos išsaugojimo ir rizikos prevencijos priemonės	7

Aplinkosaugos prioritetai įgyvendinant Kaimo plėtros programą. Lietuvos Kaimo plėtros programos (2007–2013 m.) II krypties „Aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimas“ bendrasis tikslas – „gerinti aplinką ir kraštovaizdį bei stabdyti biologinės įvairovės mažėjimą, racionaliai naudojant žemės išteklius, remiant subalansuotą žemės ir miškų ūkio plėtrą.“ Šis tikslas bus pasiektas įgyvendinus svarbiausius suformuluotus prioritetus, skirtus spręsti šias didžiausias II kryptčiai priskiriamas problemas (ŽŪM, 2007):

1. Grėsmės aplinkai ir kultūros paveldui dėl intensyvios žemės ūkio veiklos kai kuriose vietovėse ir žemės ūkio veiklos nutraukimo kitose vietovėse; trūksta subalansuotos privačių miškų tvarkymo praktikos.
2. Nepakankamos ekologiškų produktų pasiūlos.
3. Didelių apleistos žemės ūkio paskirties plotų.

⁴¹ Prieiga per internetą: <<http://www.esparama.lt>>.

4. Dirvožemio rūgštėjimo ir erozijos.
5. Blogos kokybės geriamojo vanduo šachtiniuose šuliniuose.
6. Poreikio kovoti su klimato kaita.
7. Biologinės įvairovės mažėjimo ir kai kurių rūšių išnykimo rizikos.

Programoje buvo nustatyti šie II krypties prioritetai ir sąlygiškai paskirstytos lėšos (ŽŪM, 2007):

II.1 prioritetas. Aplinką tausojanti ūkininkavimo praktika (27,05 proc. II krypties paramos);

II.2 prioritetas. Klimato kaitos mažinimas (16,35 proc. II krypties paramos);

II.3 prioritetas. Biologinės įvairovės išsaugojimas ir didelės gamtinės vertės bei tradicinių agrarinių vietovių plėtra (56,60 proc. II krypties paramos).

Be to, kiekvienam krypties prioritetui buvo nustatyti veiklos tikslai ir priemonės, detalizuojami pagal atskiras programas (pvz., Ekologinio ūkininkavimo, Kraštovaizdžio) bei išmokų priemonės, o jiems įgyvendinti buvo parengtos taisyklės. Remiantis atskirų priemonių įgyvendinimo reikalavimais, su žemių savininkais ar naudotojais yra sudaromos savanoriškos sutartys, pagal kurias yra išmokamos kompensacinės išmokos. Netikslinga detaliau aptarti Kaimo plėtros programos paramos valdymo, nes jis gana plačiai išaiškintas Žemės ūkio ministerijos pažangos ataskaitoje ir kituose informaciniuose šaltiniuose⁴².

2014–2020 m. programavimo laikotarpio prioritetai. 2014–2020 m. laikotarpiu buvo taikomi tie patys finansiniai mechanizmai kaip ir 2007–2013 m., tačiau papildomai pradėjo veikti Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas. Pagal investicines schemas fondai buvo sugretinami ir jų grupės pavadintos taip: ES struktūriniai ir Sanglaudos fondai (sudaro ERPF, ESF ir Sanglaudos fondas) bei ESI fondai – Europos struktūriniai ir investiciniai fondai (sudaro ERPF, ESF, Sanglaudos fondas, EJŖŽF ir EŽŪFKP) bei finansinis aplinkosaugos mechanizmas LIFE. Pabrėžtina, kad prie aplinkosaugos investicijų tiesiogiai ar netiesiogiai prisidėjo ir kiti ES fondai, bet jie nėra tokie svarbūs kaip minėtieji.

⁴² Prieiga per internetą: <<https://zum.lrv.lt/>>.

2014–2020 m. Europos Sąjungos parama Lietuvai yra teikiama pagal 2014 m. birželio 20 d. Europos Komisijos patvirtintą Lietuvos Respublikos partnerystės sutartį, kuri apibrėžia Europos struktūrinių ir investavimo fondų naudojimą 2014–2020 metams. Remiantis šia sutartimi, buvo parengta ir 2014 m. rugsėjo 8 d. patvirtinta 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa Nr. C(2014)6397. Joje yra išskirta dvylika prioritetinių sričių ir jų teminiai tikslai, dvi iš jų yra skirtos aplinkosaugai: VP 4 prioritetas „Energijos efektyvumo ir atsinaujinančių energijos išteklių gamybos ir naudojimo skatinimas“ bei VP 5 prioritetas „Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos“. Aplinkosaugos teminiai tikslai yra pateikti 3.2 lentelėje⁴³.

3.2 lentelė. ES fondų investicijų veiksmų programos aplinkosaugos tikslai ir investiciniai prioritetai (pavyzdžiai)

Teminis tikslas	Investicinis prioritetas	Pasirinkimo pagrindimas
5. Prisitaikymo prie klimato kaitos, rizikos prevencijos ir administravimo skatinimas.	1. Investicijų, susijusių su prisitaikymu prie klimato kaitos, įskaitant pagrįstas ekosisteminiu požiūriu, skatinimas.	Atsižvelgiant į ES strategijos iki 2020 m. tikslus siekti atsparumo klimato kaitos keliamiems pavojams ir stiprinti stichinių nelaimių prevencijos pajėgumus, NRD yra numatytos priemonės, skirtos klimato kaitos švelninimui ir prisitaikymui prie jos. Šios veiklos taip pat yra svarbios įgyvendinant ES BJRS tikslo „Padidinti gerovę“ potikslį „Prisitaikymas prie klimato kaitos, rizikos prevencija ir valdymas“ bei ES BJRS prioritetinę sritį „Civilinė sauga“. EK pozicijoje akcentuojama, kad įgyvendinant prisitaikymo prie klimato kaitos, rizikos prevencijos ir valdymo skatinimo veiksmus, investicijos pirmiausia turi

⁴³ Prieiga per internetą: <<http://www.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/strateginiai-dokumentai>>.

Teminis tikslas	Investicinis prioritetas	Pasirinkimo pagrindimas
		<p>būti nukreiptos į stebėsenos, ankstyvojo perspėjimo ir išpėjimo apie pavojų sistemų plėtrą (pirmenybę teikiant nepaprastosios padėties valdymo gebėjimų stiprinimui ir investuojant į atitinkamus reagavimo išteklius), taip pat žinių ir duomenų rinkimo pajėgumų gerinimą, pabrėžiama būtinybė užtikrinti pajūrio zonų apsaugą ir potvynių rizikos prevenciją.</p>
<p>6. Aplinkos išsaugojimas bei apsauga ir išteklių veiksmingumo skatinimas</p>	<p>1. Investicijos į atliekų sektorių, siekiant įvykdyti ES aplinkos <i>acquis</i> reikalavimus ir patenkinti valstybių narių nustatytus poreikius, viršijančius tuos reikalavimus.</p>	<p>Siekiant skatinti augimą ir konkurencingumą, NRD pabrėžiama būtinybė sukurti pakankamą ir veiksmingą aplinkosaugos infrastruktūrą, įgyvendinant atliekų tvarkymo projektus. Numatoma sukurti ir įdiegti atliekų valdymo ir tvarkymo modelį, orientuotą į atliekų susidarymo mažinimą, atliekų rūšiavimą, kompostavimą, perdirbimą ir jų panaudojimą energijai gauti. EK pozicijoje akcentuojama, kad siekiant įgyvendinti ES teisės aktų reikalavimus, atliekų sektoriui vis dar reikalingos didelės investicijos, atkreipiamas dėmesys į perteklinį sąvartynų naudojimą. Pasirinktas investicinis prioritetas atitinka Teminės atliekų prevencijos ir perdirbimo strategijos nuostatas dėl šalinamų atliekų kiekio mažinimo, atliekų pakartotinio naudojimo ir žinių bazės tobulinimo.</p>

3.3. Europos Sąjungos aplinkosaugos investicijų prioritetai

Teminis tikslas	Investicinis prioritetas	Pasirinkimo pagrindimas
	2. Investicijos į vandens sektorių, siekiant įvykdyti ES aplinkos <i>acquis</i> reikalavimus ir patenkinti valstybių narių nustatytus poreikius, viršijančius tuos reikalavimus.	NRD numatyta, kad siekiant užtikrinti struktūrines sąlygas ekonomikai augti, būtina vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros plėtra. EK pozicijoje atkreipiamas dėmesys, kad Lietuvoje vis dar reikalingos esminės investicijos į vandentvarkos sektorių (įskaitant dumblo tvarkymą), ypatingas dėmesys turi būti skirtas kaimo vietovėms, kur gyventojai neturi kokybiškų geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų, dėl ko paviršiniai ir požeminiai vandens telkiniai yra teršiami ir daugumos jų ekologinė būklė vis dar nėra gera. Įgyvendinant šias veiklas, bus prisidedama prie ES BJRS prioritetinės srities „Pavojingos medžiagos“.
	3. Kultūros ir gamtos paveldo apsauga, propagavimas ir plėtra.	Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje numatyta plėtoti saugomų teritorijų tinklą, didinti saugomų teritorijų atvirumą visuomenei, skleisti informaciją apie jų svarbą ir tikslus, sudaryti visuomenei platesnes galimybes susipažinti su saugomomis gamtos ir kultūros vertybėmis. NPP numatyta išsaugoti ir atnaujinti Lietuvos kultūros ir gamtos paveldą. Minėtosios veiklos yra aktualios, įgyvendinant ES BJRS prioritetinę sritį „Bio“ ir Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančias sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkos klausimais nuostatas dėl visuomenės švietimo ir sąmoningumo aplinkos srityje skatinimo.

Teminis tikslas	Investicinis prioritetas	Pasirinkimo pagrindimas
	4. Biologinės įvairovės, dirvožemio apsauga ir atkūrimas, ekosistemų paslaugų, įskaitant „Natura 2000“, ir žaliosios infrastruktūros skatinimas.	ES biologinės įvairovės strategijos iki 2020 m. 1 tikslas „Visapusiškai įgyvendinti paukščių ir buveinių direktyvas“; 2 tikslas „Išlaikyti ir gerinti esamą ekosistemų ir jų funkcijų būklę“; 5 tikslas „Kovoti su invazinėmis svetimomis rūšimis“. NPP numatyta skatinti darnų išteklių naudojimą, užtikrinti ekosistemų stabilumą, gamtos išteklių kokybę ir biologinės įvairovės išsaugojimą. Šios veiklos taip pat yra aktualios įgyvendinant ES BJRS prioritetinę sritį „Bio“. EK pozicijoje taip pat atkreipiamas dėmesys į biologinės įvairovės išsaugojimo, atkūrimo ir ekosistemų paslaugų skatinimo poreikį.
	5. Miestų aplinkos gerinimo, miestų atkūrimo, apleistų pramoninių teritorijų (įskaitant pertvarkomas teritorijas) išvalymo ir atkūrimo, oro taršos bei triukšmo mažinimo priemonių skatinimas.	NPP numatoma tobulinti žemės gelmių išteklių ir dirvožemio valdymą, gerinti geologinės aplinkos kokybę, tvarkyti pažeistas ir užterštas teritorijas, ypač miestuose. EK pozicijoje atkreipiamas dėmesys, kad reikia gerinti oro, vandens ir dirvožemio kokybę. Lietuva koncentruojasi į apleistų teritorijų tvarkymą urbanizuotose teritorijose.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Aplinkos ministerijos valdomų ES fondų investicijų pasiskirstymas 2014–2020 m. yra suplanuotas pagal du minėtuosius prioritetus⁴⁴: VP 4 prioritetą

⁴⁴ Prieiga per internetą: <www.eparama.lt, <http://www.esinvesticijos.lt>, www.am.lt>.

„Energijos efektyvumo ir atsinaujinančių energijos išteklių gamybos ir naudojimo skatinimas“ bei VP 5 prioritetą „Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos“. Žinoma, aplinkosaugai aktualiausias yra 5 prioritetas. 4 prioritetui yra numatyta 339 957 mln. eurų, 5 prioritetui – 711 833 mln. eurų (iš viso 105 179 mln. eurų). Palyginti su ankstesniuoju programavimo laikotarpiu, – 128 707 mln. eurų. Kiekvienam prioritetui yra nustatytos konkrečios sritys ir uždaviniai bei skirta tam tikrų priemonių.

Pavyzdžiui, 4 prioriteto uždavinio „Sumažinti energijos suvartojimą viešojoje infrastruktūroje ir daugiabučiuose namuose“ yra išskirtos šios priemonės: „Daugiabučių namų atnaujinimas“, „Savivaldybių viešųjų pastatų atnaujinimas“, „Daugiabučių namų ir savivaldybių viešųjų pastatų modernizavimo skatinimas“. 5 prioriteto „Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos“ yra išskirtos šios investicijų sritys: Vandens tiekimas ir nuotekų tvarkymas (47 proc. nuo visos prioriteto investicijų sumos), Prisitaikymas prie klimato kaitos (15 proc.), Atliekų tvarkymas (13 proc.), Kultūrinio ir gamtinio paveldo apsauga (10 proc.), Biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio apsauga (7 proc.), Baltijos jūros stebėseną ir paviršinių vandens telkinių būklės gerinimas (5 proc.), Miestų aplinkos gerinimo veiksmai (3 proc.). Kaip ir ankstesniuoju programavimo laikotarpiu, didžiausios investicijos yra skiriamos vandeniui valyti ir tvarkyti. Palyginimui – šioms problemoms spręsti 2007–2013 m. buvo numatyti 42 proc., dabartiniu programavimo etapu – 47 proc. lėšų. Ankstesniuoju programavimo laikotarpiu atliekoms tvarkyti skirtų lėšų šiuo metu sumažėjo nuo 29 iki 13 proc., nes dauguma atliekų tvarkymo projektų jau yra įgyvendinta (pvz., regionų atliekų tvarkymo sistemų sukūrimas ir pan.). Šiuo metu oro kokybės valdymas yra išskiriamas pagal platesnį principą, t. y. klimato kaitos valdymo. Šiek tiek padidėjo biologinės įvairovės apsaugos finansavimas.

Kiekvienoje investicijų srityje yra nustatyti investiciniai prioritetai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo priemonės. Prioriteto „Investicijų, susijusių su prisitaikymu prie klimato kaitos, įskaitant pagrįstą ekosisteminiu požiūriu, skatinimas“ pirmas uždavinys „Sumažinti dėl klimato kaitos atsirandančius nuostolius“ apima šias priemones: „Aplinkos monitoringo ir kontrolės stiprinimas“, „Pajūrio juostos tvarkymas“, „Potvynių rizikos valdymas“, „Paviršinių nuotekų sistemų tvarkymas“. Prioriteto „Investicijos į vandens sektorių, siekiant

įvykdyti ES aplinkos *acquis* reikalavimus“ pirmas uždavinys „Pagerinti Baltijos jūros ir kitų paviršinių vandens telkinių būklę“ apima dvi priemones – „Vandens išteklių valdymas ir apsauga“ ir „Vandens telkinių būklės gerinimas“, o antrajam uždaviniui „Padidinti vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų prieinamumą ir sistemos efektyvumą“ priskiriamos „Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo ūkio gerinimas“ ir „Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo sistemų renovavimas ir plėtra, veiklos tobulinimas“ priemonės bei planuojamas Vandentvarkos fondas, kuris įmonėms ir gyventojams teikia paskolas, subsidijas ar garantijas, skirtas padėti įvykdyti vandentvarkos projektus.

Aplinkosaugos prioritetai įgyvendinant 2014–2020 m. Kaimo plėtros programą. Lietuvos kaimo plėtros programą 2014–2020 m. laikotarpiui Europos Komisija patvirtino 2015 m. vasario 13 d. sprendimu Nr. C(2015)842 (*ŽŪM*, 2015). Kaip ir ankstesniuose programavimo laikotarpiu, svarbiausi šios programos prioritetai skirti ekonomiškai stiprinti žemės ūkį, didinti konkurencingumą, plėtoti kaimą (ypač socialinius aspektus) ir miškų ūkį. Aplinkos apsaugos aspektams yra numatyta daugiau priemonių nei ankstesnėje programoje. Jų įvairovė yra didesnė ir konkretnė, skirta atskiroms rūšių išsaugoti ir „Natura 2000“ tvarkyti. Kai kurios priemonės yra ankstesniosios Kaimo plėtros programos tęsinys.

Kaimo plėtros programoje numatyta 19 priemonių (*ŽŪM*, 2015). Iš jų svarbiausios yra tos, kurios tiesiogiai susijusios su aplinkosauga: 8) priemonės „Investicijos į miško plotų plėtrą ir miškų gyvybingumo gerinimą“ veiklos sritis „Investicijos, kuriomis didinamas miškų ekosistemų atsparumas ir aplinkosauginė vertė“, 10) Agrarinė aplinkosauga ir klimatas, 11) Ekologinis ūkininkavimas, 12) „Su „Natura 2000“ ir vandens pagrindų direktyva susijusios išmokos“, 13) „Išmokos už vietoves, kuriose esama gamtinių ar kitų specifinių kliūčių“.

Priemonėje „Agrarinė aplinkosauga ir klimatas“ yra nustatyti du prioritetai: atkurti, išsaugoti ir pagerinti su žemės ūkiu susijusias ekosistemas; skatinti efektyvų išteklių naudojimą ir remti perėjimą prie klimato kaitai atsparių, mažo anglies dioksido kiekio technologijų taikymo žemės ūkio ir maisto sektoriuose. Šioje priemonėje yra numatytos tokios veiklos rūšys: „Ekstensyvus pievų tvarkymas gant gyvulius“, „Specifinių pievų tvarkymas“, „Ekstensyvus šlapynių tvarkymas“, „Nykstančio paukščio meldinės nendrinukės buveinių

saugojimas natūraliose ir pusiau natūraliose pievose“, „Nykstančio paukščio meldinės nendrinukės buveinių saugojimas šlapynėse“, „Medingųjų augalų juostos ar laukai ariamoje žemėje“, „Vandens telkinių apsauga nuo taršos ir dirvos erozijos ariamoje žemėje“, „Melioracijos griovių šlaitų priežiūra“, „Rizikos vandens telkinių būklės gerinimas“, „Tausojanti aplinką vaisių ir daržovių auginimo sistema“, „Dirvožemio apsauga“, „Nykstančių Lietuvos senųjų veislių gyvulių ir naminių paukščių išsaugojimas“.

Išskiriami du priemonės „Ekologinis ūkininkavimas“ prioritetai: su žemės ūkiu susijusių ekosistemų atkūrimas, išsaugojimas ir pagerinimas; dirvožemio erozijos prevencija; dirvožemio kokybės išsaugojimas ir gerinimas. Tikslinės priemonės sritys: biologinės įvairovės atkūrimas, išsaugojimas ir didinimas, įskaitant „Natura 2000“ vietas ir teritorijas, kuriose esama gamtinių ar kitokių specifinių kliūčių, ūkininkauti skirtas gamtiniu požiūriu didelės vertės teritorijas; dirvožemio apsaugos nuo degradavimo ir anglies dioksido praradimo, taikant tinkamą augalų sėjomainą ir ariamąją žemę apsėjant žieminėmis kultūromis, bei mažinti aplinkos taršą ir saugoti biologinę įvairovę, prisidėti prie aplinkos apsaugos žemės ūkyje bei tausios ūkinės veiklos įvairinimo.

Nustatyti trys priemonės „Su „Natura 2000“ ir Vandens pagrindų direktyva susijusios išmokos“ prioritetai: atkurti, išsaugoti ir pagerinti su žemės ūkiu ir miškininkystėje susijusias ekosistemas, skatinti efektyvų išteklių naudojimą ir remti perėjimą prie klimato kaitai atsparios mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos žemės ūkio, maisto ir miškininkystės sektoriuose, skatinti socialinę įtrauktį, skurdo mažinimą ir ekonominę plėtrą kaimo vietovėse. Tikslinės minėtosios priemonės sritys yra šios: biologinės įvairovės atkūrimas, išsaugojimas ir didinimas, įskaitant „Natura 2000“ vietas ir teritorijas, kuriose esama gamtinių ar kitų specifinių kliūčių, ūkininkauti skirtas gamtiniu požiūriu didelės vertės teritorijas bei Europos kraštovaizdžius; anglies dioksido konservavimas ir sekvestracija žemės ūkio ir miškininkystės sektoriuose; vietos plėtra kaimo vietovėse ir kompleksinis tikslas – aplinkos išsaugojimas, klimato kaitos švelninimas ir prisitaikymas prie jo – padės išsaugoti genetinę ir rūšinę pievų bei miškų ekosistemų įvairovę, padidinti jų atsparumą ir užtikrinti ekologinių procesų nenutrūkstumą.

Priemonės „Išmokos už vietas, kuriose esama gamtinių ar kitų specifinių kliūčių“ prioritetas yra atkurti, išsaugoti ir pagerinti su žemės ūkiu ir miškininkyste susijusias ekosistemas. Šios priemonės tikslinės sritys yra šios: biologinės įvairovės atkūrimas, išsaugojimas ir didinimas, įskaitant „Natura 2000“ vietas ir teritorijas, kuriose esama gamtinių ar kitų specifinių kliūčių, ūkininkauti skirtas gamtinių požiūriu didelės vertės teritorijas bei Europos kraštovaizdžius; dirvožemio erozijos prevencijos ir dirvožemio tvarkymo gerinimas; vandentvarkos gerinimas, įskaitant trąšų ir pesticidų valdymo gerinimą, siekiant išsaugoti regionų, kuriuose nustatytos specifinės kliūtys, paviršinius ir požeminius vandenis nuo užteršimo bei biologinės įvairovės ir žemės ūkio gyvybingumo didelės gamtinės vertės agrarinėse teritorijose išsaugojimas.

Aštuntosios priemonės „Investicijos į miško plotų plėtrą ir miškų gyvybingumo gerinimą“ tik viena veiklos sritis „Investicijos, kuriomis didinamas miškų ekosistemų atsparumas ir aplinkosauginė vertė“, o ne visas priemonių paketas, yra susieta su aplinkosaugos tikslų įgyvendinimu. Priemonės prioritetas – atkurti, išsaugoti ir pagerinti nuo miškininkystės priklausančias ekosistemas. Priemonės veiklos srities tikslinės sritys yra šios: bioįvairovės, didelės gamtinės vertės medynų atkūrimas ir išsaugojimas; veiklos rūšių, prisidedančių prie aplinkai palankių ūkininkavimo sistemų, augalijos ir gyvūnijos zonų miškuose kūrimo ir jų priežiūros gerinimo, skatinimas. Išskiriami du kompleksiniai tikslai: didinti miškų ekosistemų atsparumą ir aplinkosauginę vertę bei skatinti ekosistemų atkūrimą ir priežiūrą; neigiamo klimato kaitos poveikio švelninimas. Kitos trys sritys nėra tiesiogiai aplinkosauginės, nors „Miško veisimas“ gali būti siejamas su aplinkosauga, bet ne visais atvejais.

Kiekvienoje priemonėje yra numatytos detalizuotos veiklos rūšys, galimi pareiškėjai, paraiškų teikimo procedūros, kompensacinių išmokų dydžiai, pareiškėjų atsakomybė už išsipareigojimų nevykdymą, jų finansavimo mechanizmas ir administravimo tvarka. Kiekvienai priemonei valdyti yra parengtos tam tikros taisyklės.

Daugelio aplinkosaugos specialistų nuomone, aplinkosaugos priemonės Kaimo plėtros 2014–2020 m. programoje yra aktualesnės, labiau sukonkretintos ir jų veikla atspindi agrarinės aplinkosaugos poreikius. Kita vertus, rengiant visos ES programos teisės ir strateginius

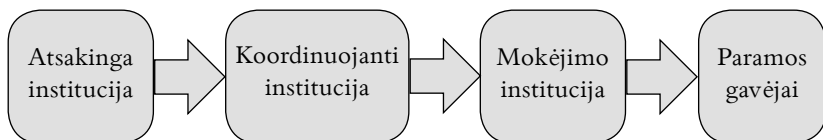
dokumentus nebuvo atsižvelgta į mokslo tyrimus ir nepakeisti kompensacinių išmokų mokėjimo principai. Kaip ir ankstesnėse programose, kompensacinės išmokos yra mokamos už rezultatus, o ne už pasiekimus, t. y. mokama už tvarkomą plotą (gautas rezultatas), tačiau ne už padidėjusių saugomų rūšių skaičių arba kitus kokybinius rodiklius (pasiekimus).

3.4. EUROPOS SĄJUNGOS FONDŲ INVESTICIJŲ ADMINISTRAVIMAS

ISPA fondo administravimas. 1999 m. Europos Sąjunga šalims kandidatėms sukūrė ISPA. Šis mechanizmas skirtas transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti (EC, 2001a). Lietuvai 1995 m. pasirašius Asociacijos (Europos) sutartį (angl. *association treaty*) buvo suteikta galimybė dalyvauti Europos Sąjungos paramos programose. Lietuvoje 2000–2003 m. ISPA fondas kasmet finansavo aplinkosaugos projektus, tam buvo skirta apie 26 mln. eurų. ISPA paramos dydis kiekvienai šaliai buvo nustatomas atsižvelgiant į jos gyventojų skaičių, plotą ir vienam gyventojui tenkantį BVP. Šio fondo teisinis reglamentavimas apėmė teikiamos paramos gavimo reikalavimus – finansuojami tik tie projektai, kurių vertė ne mažesnė kaip 5 mln. eurų. Be to, fondas finansavo tik iki 75 proc. projekto vertės, o pirminėms studijoms ir techninės pagalbos priemonėms buvo skiriama iki 100 proc. visų išlaidų sumos.

ISPA fondui administruoti 2001 m. buvo parengta Nacionalinė strategija. Remiantis nacionaline ISPA strategija, buvo remiami investiciniai projektai, kuriems reikia daugiausia lėšų ES direktyvų reikalavimams įgyvendinti viešajame sektoriuje. Tai nuotekų valymas ir jų tinklų renovacija bei plėtra, atliekų tvarkymas ir geriamojo vandens kokybės gerinimas. Pabrėžtina, kad ISPA paramos įgyvendinimas padėjo pasirengti naudoti Sanglaudos fondo lėšas įstojus į Bendrijas.

ISPA fondui valdyti buvo nustatytos atsakingosios institucijos ir joms priskirtos atitinkamos funkcijos (žr. 3.2 paveikslą) bei numatyti galimi paramos gavėjai.



3.2 paveikslas. Supaprastinta ISPA fondo administravimo schema

Atsakingoji institucija buvo Finansų ministerija, kurios funkcijoms buvo priskirtas bendras ISPA fondo finansuojamų projektų valdymas ir koordinavimas. Ministerija dar buvo atsakinga už valdymo ir kontrolės sistemų, skirtų ISPA fondo lėšų administravimui užtikrinti, sukūrimą. Aplinkos ministerija, valdydama ISPA fondą, atliko ir Finansų ministerijos pavestas funkcijas bei koordinavo ir prižiūrėjo ISPA fondo lėšomis finansuojamus projektus. Ši koordinuojančioji institucija buvo atsakinga už ISPA fondo remiamų projektų viešųjų pirkimų organizavimą, sutarčių su projektų vykdytojais pasirašymą ir įgyvendinimą.

Mokėjimo agentūra buvo atsakinga už išlaidų tvirtinimą, pagal kurį buvo atliekami mokėjimai iš ISPA fondo. Svarbiausios agentūros funkcijos buvo ISPA fondo finansinis paramos valdymas. ISPA fondo aplinkos apsaugos projektų įgyvendinančiosios agentūros buvo dvi. Pirmoji – Centrinė finansų ir kontraktų agentūra savo veiklą vykdė iki 2002 m., o nuo 2002 m. buvo įkurta Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA) prie Aplinkos ministerijos. Mokėjimo institucija nukreipia paramos lėšas ir numato kontraktų sudarymo bei finansavimo srautus, į nacionalinį Lietuvos biudžetą integruoja vietos bendrojo finansavimo poreikį bei atlieka įgyvendinančiosios institucijos ir Europos Komisijos finansinio tarpininko funkciją. Jai buvo priskirta finansinė priežiūra ir nustatyti galutiniai naudos gavėjai – savivaldybės ar jų valdomos vandentvarkos ar atliekų tvarkymo įmonės.

ISPA valdymas nuo kitų fondų skyrėsi tuo, kad buvo taikoma decentralizuoto įgyvendinimo sistema. Pagal šią sistemą, valdymo procedūroms ir finansuojamiems projektams priimami sprendimai dėl sandorių ir sutarčių sudarymo ir juos tvirtina atskiros šalies gavėjos Europos Komisijos delegacijos. Šiuo atveju Lietuvos delegacija atsako už konkursų dokumentų tvirtinimą prieš paskelbiant viešąjį konkursą ir pasirašant sutartis.

Sanglaudos fondo administravimas. ISPA finansinis mechanizmas buvo pakeistas Sanglaudos fondu ir kitais sanglaudos politiką įgyvendinančiais fondais (ERPF, ESF). Iš pradžių Sanglaudos fondas buvo administruojamas ir reglamentuojamas pagal 2001 m. Lietuvos Vyriausybės patvirtintas „Europos Sąjungos sanglaudos fondo paramos administravimo taisyklės Lietuvoje“, kurios 2004 m. buvo pakeistos⁴⁵. Šiose taisyklėse buvo apibrėžtos atsakingųjų Lietuvos institucijų teisės ir funkcijos bei išskirtos už Sanglaudos fondo administravimą atsakingos institucijos: vadovaujančioji, mokėjimo, tarpinė ir įgyvendinančioji (žr. 3.3 paveikslą), taip pat Priežiūros komitetas bei kontroliuojančiosios institucijos, kaip antai: Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės kontrolė. Pabrėžtina, kad įgyvendinančiosios institucijos ir jų atliekamos funkcijos aplinkosaugos ir transporto infrastruktūros srityse skiriasi. Iš esmės tai apėmė viešųjų pirkimų valdymą, sutarčių pasirašymą ir konkursus laimėjusių organizacijų priežiūrą.



3.3 paveikslas. Sanglaudos fondo administravimas Lietuvoje

⁴⁵ Prieiga per internetą: <www.eparama.lt, <http://www.esinvesticijos.lt>>.

2007–2013 m. svarbiausia ES struktūrinę paramą administruojanti institucija buvo Centrinė projektų valdymo agentūra. Atskirų sričių paramą administravo tam tikrų šakų institucijos, pavyzdžiui, aplinkosaugos srityje – Aplinkos projektų valdymo agentūra, transporto, kelių ir kitose susisiekimo srityse – Transporto investicijų direkcija, socialinėje srityje – Europos socialinio fondo agentūra ir pan. Žemės ūkio paramą pagal Kaimo plėtros programą administruoja Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, o jai talkina kitos institucijos, pavyzdžiui, Žuvininkystės tarnyba ir kt.

ES aplinkosaugos investicijų administravimas šiuo programavimo laikotarpiu išliko toks pat kaip ir ankstesniuojų. Kita vertus, pakito nemažai teisės dokumentų, t. y. taisyklių ir procedūrų, ypač viešųjų pirkimų srityje. Dėl to buvo vėluojama panaudoti daugelį investicijų, o tai nėra geros valdymo praktikos pavyzdys.

3.5. EUROPOS EKONOMINĖS ERDVĖS IR NORVEGIJOS FINANSINIAI MECHANIZMAI

Pagal susitarimą su Europos Bendrijomis, joms nepriklausančios šalys, kurios siekia laisvos prekybos Europos ekonominėje erdvėje (angl. *European Economic Area*, EEA), privalo prisidėti prie ekonominių ir socialinių skirtumų mažinimo. Dėl to Islandija, Lichtenšteinas ir Norvegija sukūrė vadinamąjį Europos ekonominės erdvės paramos (angl. *EEA Grants*) finansinį mechanizmą, o Norvegija – dar ir savąjį finansinį mechanizmą (angl. *Norway Grants*)⁴⁶. Išskiriami du laikotarpiai: 2004–2009 ir 2009–2014 m., pastarasis dar buvo pratęstas.

2004–2009 m. dešimt naujai įstojusių šalių ir anksčiau įstojusios Graikija, Ispanija ir Portugalija arba atskiri šių šalių regionai gavo finansinę paramą, kurios svarbią dalį sudarė aplinkosaugos finansavimas. Pagal EEA finansinį mechanizmą, 2004–2009 m. Lietuvai buvo skirta 27 mln. eurų, o pagal Norvegijos – 40 257 mln. eurų. Pastarasis finansinis mechanizmas rėmė tik naujai įstojusias šalis. Šiuo paramos laikotarpiu EEA finansinio mechanizmo prioritetinės sritys buvo šios: aplinkos apsauga, taršos mažinimas, atsinaujinančių

⁴⁶ Prieiga per internetą: <www.am.lt, www.eeagrants.lt, www.norwaygrants.lt>.

energijos šaltinių naudojimo skatinimas; tvarios plėtros skatinimas gerinant išteklių naudojimą ir valdymą. Be aplinkos apsaugos ir darniosios plėtros skatinimo, buvo skiriama paramos ir Europos kultūros paveldui išsaugoti, ekologiškesniam viešajam transportui, miestų plėtrai, sveikatos apsaugai, švietimui, instituciniams pajėgumams stiprinti, įvairiems mokslo tyrimams ir pan. Norvegijos finansinio mechanizmo prioritetinės sritys yra tos pačios kaip ir EEA finansinio mechanizmo, bet buvo nustatyta ir papildomų prioritetų: aplinkosaugos institucijų administracinių gebėjimų stiprinimas, įgyvendinant *acquis* ir investuojant į infrastruktūrą, pažangias technologijas, miesto atliekų tvarkymą, regionų politikos ir bendradarbiavimo abipus sienos skatinimas. Kiti prioritetai buvo parama įgyvendinant Šengeno *acquis*, nacionalinį Šengeno veiksmų planą, teismų sistemos stiprinimas ir techninė pagalba, siekiant įgyvendinti *acquis*.

Pagal EEA finansinį mechanizmą, 2009–2014 m. finansinė parama buvo skiriama penkiolikai šalių, t. y. prisidėjo dar dvi šalys, nes 2007 m. į ES įstojo Rumunija ir Bulgarija. Parama Graikijai, Ispanijai ir Portugalijai šiuo laikotarpiu vis dar teikiama, tačiau Norvegijos finansinio mechanizmo lėšų skiriama tik toms šalims, kurios į ES įstojo 2004 ir 2007 metais. Pagal EEA finansinį mechanizmą, minėtuojų laikotarpiu Lietuvai yra suplanuota 38,4 mln. eurų, o pagal Norvegijos finansinį mechanizmą – 45,6 mln. eurų. Šiuo metu lėšos dar yra naudojamos ir tikslus paramos dydis paaiškės tik baigus įgyvendinti numatytus projektus.

2009–2014 m. laikotarpio EEA ir Norvegijos finansinių mechanizmų parama buvo skirstoma per keturiolika programų, iš jų tik trys yra skirtos aplinkosaugos priemonėms taikyti. Programinės sritys yra šios: „Biologinė įvairovė ir ekosistemų funkcijos“, „Integruotas jūros ir vidaus vandenų valdymas“ bei „Žaliosios pramonės inovacijos“. Kiekvienai programai buvo išskirti tam tikri tikslai, numatytos remiamos veiklos rūšys ir pagal tai buvo numatomi tiesioginiai finansavimo projektai, kuriuos įgyvendino atitinkamos Lietuvos institucijos. „Žaliosios pramonės inovacijų“ programos parama projektams buvo teikiama pagal dvi schemas: Partnerystės projektų ir Mažųjų projektų.

Norvegijos finansinę paramą koordinuoja šios šalies užsienio reikalų ministerija, o ją valdo Finansinių mechanizmų priežiūros komitetas, dalyvaujant Norvegijos partneriams. Pirmųjų dviejų projektų

partneris buvo Norvegijos gamtos valdymo direktoratas, o programos „Žaliosios pramonės inovacijos“ – Norvegijos agentūra „Innovation Norway“. Lietuvoje nacionalinė koordinavimo institucija yra Finansų ministerija, o aplinkosaugos programas koordinuoja Aplinkos ministerija, dar dalyvauja atsakingieji vykdytojai: Aplinkos apsaugos agentūra, Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba ir Centrinė projektų valdymo agentūra, dar yra įkurtas Priežiūros komitetas.

Projektų atranka buvo vykdoma organizuojant viešąjį konkursą. Atrinktus projektus įgyvendino tam tikros konkursus laimėjusios organizacijos. Apskritai įvertinus EEA ir Norvegijos finansinių mechanizmų paramą galima daryti išvadas, kad ji padarė gana didelį pozityvų poveikį aplinkos (ypač gamtos) apsaugai.

3.6. LIETUVOS APLINKOSAUGOS INVESTICIJOS IR JŲ ADMINISTRAVIMAS

3.6.1. Investicijų ir paramos apžvalga

Suprantama, šiuo metu didžiausios aplinkosaugos investicijos yra ES kolektyviškai finansuojamos lėšos. Kaip minėta, iki įstojimo į Europos Sąjungą irgi veikė tam tikri finansiniai mechanizmai, kurie padėjo pasirengti stoti. Kartu veikė ir minėtieji tarptautiniai finansiniai mechanizmai. Nemažai paramos ir investicijų yra suteikusios tam tikros šalys, kaip antai: JAV, Danija, Švedija, Vokietija ir kt. Be išorės investicijų, Lietuvoje nuo pat nepriklausomybės atkūrimo veikė ir nacionalinis aplinkosaugos finansavimas. Žinoma, jo dalis, palyginti su išorės finansavimu, buvo labai menka. Ankstesniais metais nebuvo sistemingos tinkamai teisiškai sureguliuotos finansavimo sistemos. Galima teigti, kad sisteminga finansavimo sistema pradėjo veikti tik priėmus Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymą (1999 m.), Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymą (2000 m.) ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymą (2003 m.) bei jų įgyvendinamuosius teisės aktus.

Lėšos įstatymų nustatyta tvarka yra surenkamos iš mokesčių už taršą ir iš pinigų, gautų už gamtai padarytos žalos atlyginimą, gamtos

išteklių leidimus ir pan. bei Aplinkos apsaugos rėmimo programos ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos nustatyta tvarka. Minėtosios lėšos yra administruojamos skirtingais būdais, t. y. taikant šiuos finansinius mechanizmus:

- Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondą (LAAIF);
- Aplinkos ministerijos aplinkos apsaugos rėmimo programą;
- savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiąsias programas.

Mokesčių už taršą taikymas yra būdingas daugeliui šalių. Daugelyje šalių jų taikymas atsirado anksčiau nei 1992 m. JT Aplinkos ir plėtros konferencijoje patvirtinus principą „teršėjas moka“. Žinoma, šio principo patvirtinimas globaliniu lygmeniu prisidėjo prie jo platesnio taikymo. Surinktos lėšos atskirose šalyse yra skirtingai naudojamos, bet daugiausia įvairioms aplinkosaugos programoms ir projektams įgyvendinti. Kita vertus, taršos apmokestinimas yra tam tikras finansinis mechanizmas, verčiantis teršėjus diegti mažiau aplinką teršiančias technologijas, gerinti gaminio būvio ciklą, mažinti atliekų kiekį ir pan., t. y. mažinti aplinkos taršą. Bendrąja prasme taršos mokesčiai yra tokia privaloma rinkliava, kurią teršėjai privalo mokėti tam tikrais nustatytais laikotarpiais už kiekvieną teršalo, išmetamo į aplinką (paviršinį, požeminį vandenį, orą, dirvą), vienetą (gramą, kilogramą ar toną). Mokesčiai už taršą yra universali priemonė, nes jie daugeliu atvejų gali būti taikomi skirtingoms ūkinės veiklos sritims. Dažniausiai taikomi trijų tipų pagrindiniai mokesčiai už taršą: mokesčiai už išmetamus teršalus, gaminio mokestis, vartotojo mokestis. Atskirose šalyse šiuos mokesčius galima suskirstyti į smulkesnes grupes.

Kaip minėta, Lietuvoje taršos mokestis yra reglamentuojamas Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymu (1999 m.) ir iš dalies Aplinkos apsaugos įstatymu (1992 m.). Pagal šį įstatymą, mokesčio už aplinkos teršimą subjektai yra skirstomi į šias grupes:

1. Mokestį už aplinkos teršimą iš stacionarių taršos šaltinių moka aplinką teršiantys fiziniai ir juridiniai asmenys, kurie Vyriausybės ar jos įgaliotųjų institucijų nustatyta tvarka privalo turėti taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimą (TIPK) arba taršos leidimą, kuriuose nustatyti teršalų išmetimo į aplinką normatyvai.

2. Mokestį už aplinkos teršimą iš mobilių taršos šaltinių moka fiziniai ir juridiniai asmenys, teršiantys aplinką iš ūkinei ir komercinei veiklai naudojamų mobilių taršos šaltinių.

3. Mokestį už aplinkos teršimą gaminių ir (ar) pakuotės atliekomis moka gaminių gamintojai ir importuotojai.

Šiame įstatyme yra nustatyti mokesčio mokėtojai, teršalų ir gaminių bei pakuotės apmokestinimo ir tarifų nustatymo tvarka, mokesčio sumokėjimas, išieškojimas ir paskirstymas, mokesčių lengvatos, mokesčio už aplinkos teršimą apskaita, mokėjimo kontrolė ir kiti teisiniai reikalavimai. Remiantis įstatymu, mokesčiai už aplinkos teršimą, išskyrus mokestį už aplinkos teršimą gaminių ar pakuotės atliekomis, skirstomi pagal šią schemą:

- 30 proc. mokama į valstybės biudžetą. Vėliau šios lėšos naudojamos pagal tikslinę paskirtį Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo programoje numatytiems aplinkos apsaugos investiciniams projektams finansuoti (detaliau yra paaiškinta tolesniame tekste);
- 70 proc. mokama į savivaldybės, kurios teritorijoje yra taršos objektas, biudžetą. Šios lėšos naudojamos pagal tikslinę paskirtį Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiojoje programoje numatytoms priemonėms finansuoti (plačiau žr. tolesnį tekstą).

Pagal numatytą atskirą nuostatą, mokesčiai už aplinkos teršimą gaminių ar pakuotės atliekomis mokami į valstybės biudžetą. Gautos lėšos naudojamos gaminių ar pakuočių atliekoms tvarkyti. Mokestis už nusiėptus teršalus, sunaudotus degalus ir kitas taršiąsias medžiagas, taip pat už leistinas normas viršijančius teršalų kiekius išieškomas iš pažeidėjo ir sumokamas į valstybės biudžetą. Lėšos panaudojamos Aplinkos apsaugos rėmimo programoms.

3.6.2. Valstybės biudžeto aplinkosaugos investicijų administravimas

Pagal Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymą, valstybės biudžetui skirtos lėšos yra administruojamos per LAAIF⁴⁷. Šis fondas buvo įsteigtas 1996 m. kaip viešoji įstaiga, o jo steigėju tapo Aplinkos apsaugos ministerija. Vėliau (2010 m.) fondas buvo reorganizuotas į biudžetinę įstaigą. Jam steigti buvo gauta lėšų iš tarptautinių finansinių

⁴⁷ Prieiga per internetą: <www.laaif.lt>.

mechanizmų (PHARE programos), Vakarų šalių (ypač USAID) ir Europos Komisijos.

LAAIF tikslai yra susiję su valstybės aplinkos apsaugos tikslų įgyvendinimu, ypač su taršos prevencija, gamtos išteklių efektyviu naudojimu, atliekų tvarkymu bei klimato kaitos problemų valdymu. Kita vertus, daugiau dėmesio yra skiriama klimato kaitos problemoms bei gaminių ir pakuočių atliekų tvarkymo problemoms spręsti. Be investicinių projektų įgyvendinimo, fondas teikia siūlymus Aplinkos ministerijai dėl racionalaus gamtos išteklių naudojimo, prekybos šiltnamio dujų apyvartiniais taršos leidimais sistemos tobulinimo, atliekų tvarkymo efektyvinimo bei kitais pagal savo veiklos tikslus numatytais klausimais.

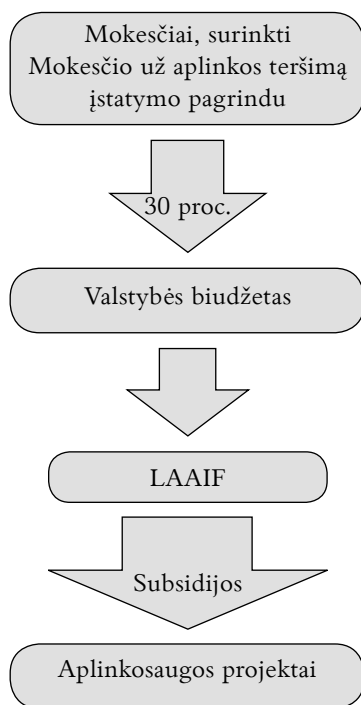
Minėtojo fondo investicijų administravimas skyrėsi pagal organizacijos statusą. Fondui suteikus viešosios įstaigos statusą prie LAAIF buvo įkurta Priežiūros taryba, kuri buvo kolegialus organas. Ji nustatydavo svarbiausius investicijų prioritetus, priimdavo sprendimus dėl konkrečių projektų finansavimo, tvirtindavo finansines sąmatas, veiklos ataskaitas, projektų priežiūros ataskaitas, veiklos planus ir kt. Priežiūros tarybą sudarė dešimt iš įvairių valstybinių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų deleguotų narių. Jos posėdžiuose priimti sprendimai per LAAIF direktorių buvo perduodami vykdyti įstaigos personalui.

Ankstesniais metais LAAIF struktūrą sudarė šie trys skyriai: Projektų paramos ir priežiūros, Klimato kaitos bei Sutarčių ir dokumentų. Šiuo metu fondo valdymo struktūra yra sudaryta iš dviejų specializuotų aplinkosaugos skyrių (Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo Gaminių ar pakuotės atliekų tvarkymo programų projektų, Klimato kaitos programos projektų) bei dviejų administruojančių (Bendrųjų reikalų ir registro bei Apskaitos ir finansų) skyrių. Iš esmės valdymo struktūra nesikeitė, tik kaip visada buvo sugalvoti nauji struktūrinių padalinių pavadinimai.

Iš pradžių fondas daugiausia finansavo projektus, skirtus aplinkos kokybei gerinti – vandens apsaugai ir vandentvarkai, atliekoms tvarkyti, oro apsaugai ir prevencijos priemonėms remti. Vėliau finansuojamos sritys apėmė klimato kaitos valdymą ir kitas aplinkos kokybės problemas. Fondas kasmet svarstydavo ir patvirtindavo finansavimo kryptis, kuriomis remiantis projektai buvo priimami svarstyti. Vis

dėlto daugiausia LAAIF investicijų buvo skiriama aplinkos kokybei gerinti. LAAIF buvo nustatęs sritis, kurių nefinansuoja. Fondas dar administruoja šiltnamio efektą sukeliančių dujų registrą. LAAIF reorganizavus į biudžetinę įstaigą lėšų naudojimo finansavimo kryptys yra tvirtinamos aplinkos ministro įsakymais. Pastaraisiais metais finansavimo kryptys yra panašios kaip ir ankstesniais, t. y. vandenų apsauga, aplinkos oro apsauga, atliekų tvarkymas. Be šių programų, yra skiriama lėšų ir kitoms priemonėms.

Pateiktų LAAIF projektų finansavimas yra vykdomas pagal nustatytą tvarką. Investicinius projektus LAAIF daugiausia remia subsidijų forma pagal nustatytą schemą (žr. 3.4 paveikslą).



3.4 paveikslas. Principinė aplinkosaugos projektų subsidijavimo schema

Maksimali subsidijos suma vienam pareiškėjui yra 200 tūkst. eurų per trejus metus, tačiau projektui skirtas subsidijos dydis negali viršyti 80 proc. visų tinkamų finansuoti išlaidų. Subsidijos teikiamos pagal *Aplinkos apsaugos investicinių projektų finansavimo ir priežiūros tvarkos aprašą*, atsižvelgiant į kasmetines *finansavimo kryptis*. LAAIF subsidijuoja tik dalį projekto sąmatos (80 arba 60 proc.), tai priklauso nuo prioritetų, jų svarbos ir aktualumo. Kita dalis turėtų būti padengiama paramos gavėjo arba gauta iš kredito įstaigos. Subsidijos yra mokamos tokia seka:

- 60 proc. paskirtos subsidijos išmokama paramos gavėjui po to, kai jis įsigijo, sumontavo ir pradėjo eksploatuoti pagal paskirtį projekte numatytą įrangą bei pateikė LAAIF subsidijos sutartyje nurodytus dokumentus;
- likusioji 40 proc. skirtos subsidijos dalis išmokama po to, kai paramos gavėjas pasiekia projekte numatytus aplinkosaugos rodiklius ir pateikia LAAIF galutinę ataskaitą apie jų įvykdymą.

Apibendrinanti LAAIF finansavimo schema yra tokia: pareiškėjas pateikia fondui užpildytą projekto informacinę formą (PIF), kuri yra įvertinama, ir esant teigiamam sprendimui prašoma pateikti atitinkamos srities paraišką investiciniam projektui. Atliekama administracinė, finansinė, aplinkosauginė ir techninė paraiškos patikra. Visus reikalavimus atitinkanti paraiška yra svarstoma Priežiūros tarybos posėdyje. Jeigu projektas yra patvirtinamas, pasirašoma finansavimo ir priežiūros sutartis. Toliau nustatyta tvarka projektas yra finansuojamas ir prižiūrimas.

LAAIF griežtai reikalauja laiku pasiekti numatytus aplinkosauginius rodiklius. Tais atvejais, kai numatyti aplinkosauginiai rodikliai nepasiekiami, paramos gavėjo prašymu yra pratęsiamas jų pasiekimo terminas, bet gali būti proporcingai sumažinta antroji subsidijos dalis ar net inicijuojamas pirmosios dalies susigrąžinimas. Projektas laikomas visiškai užbaigtu, kai yra pasiekti numatyti aplinkosaugos tikslai ir užtikrintas ilgalaikis aplinkosaugos efektyvumas bei įvykdyti finansiniai įsipareigojimai.

3.6.3. Aplinkos apsaugos rėmimo programų administravimas

Kaip minėta, programos lėšos yra administruojamos pagal Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymą (2000 m.) ir Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymą (2003 m.) bei įstatymo aiškinamuosius teisės aktus. Iki priimant šiuos įstatymus lėšos buvo administruojamos pagal Aplinkos ministerijos ir savivaldybių tarybų nustatytas tvarkas. Tokiu atveju taikoma atskira valstybinė aplinkos apsaugos rėmimo programa, administruojama Aplinkos ministerijos ir savivaldybių specialiosios programos.

Valstybinės aplinkos programos lėšos yra kaupiamos atskiroje išdo sąskaitoje. Jos yra naudojamos pagal nustatytus programos reikalavimus ir planuojamos valstybės biudžete, o einamaisiais metais nepanaudotos lėšos yra perkeliamos į kitus metus. Aplinkos ministerija yra atsakinga už lėšų valdymą ir programos priemonių finansavimą.

Kalbant apibendrintai, Aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšas (įplaukas) sudaro: 1) lėšos, gautos už taršos mokestį; 2) lėšos, nustatyta tvarka išieškotos už aplinkai ir valstybiniams gamtos ištekliams padarytą žalą pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus ar kitus aplinkos apsaugos teisės aktus; 3) lėšos iš baudų, sumokėtų už administracinius teisės pažeidimus, ir Baudžiamajame kodekse nustatytų baudų už aplinkos apsaugos įstatymų ar kitų aplinkos apsaugos teisės aktų pažeidimus; 4) lėšos, gautos kaip didesnio tarifo mokestis už aplinkos teršimą, kai šis mokestis taikomas už nusiųptą teršalų ir apmokestinamųjų gaminių bei pakuočių kieki, už normatyvus viršijantį teršalų kieki, taip pat lėšos iš baudų už nusiųptas limitus viršijančias normas; 5) lėšos, gautos už įvairius kitus aplinkosaugos pažeidimus (žvejybos, kraštovaizdžio pažeidimus ir pan.), veiklą, darančią neigiamą poveikį aplinkai; 6) kitos lėšos, gautos už įvairius pažeidimus, ir t. t.

Šios programos lėšos yra naudojamos plačiau nei pagal Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymą. Didelė jų dalis yra skiriama gamtos ištekliams, biologinei įvairovei išsaugoti, pažeistam kraštovaizdžiui, ekosistemoms atkurti. Be to, lėšos gali būti naudojamos aplinkosaugos švietimui, leidybai, mokslo tyrimams, įvairiems aplinkosaugos renginiams organizuoti ir t. t., taip pat aplinkosaugos institucijoms remti, iš dalies ir aplinkosaugos specialistų atlyginimams, net neetatinių aplinkos apsaugos inspektorių veiklai skatinti.

Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos

lėšos yra skirtos atskirų savivaldybių įvairioms aplinkosaugos programoms ir priemonėms įgyvendinti. Jos yra kaupiamos atskirose savivaldybių biudžetų sąskaitose. Programos pajamos ir išlaidos yra tvirtinamos savivaldybių tarybų nustatyta tvarka. Kaip minėta, 70 proc. lėšų iš surenkamo mokesčio už aplinkos taršą atitenka savivaldybėms, kurių teritorijose yra taršos šaltiniai. Be to, lėšos kaupiamos iš mokesčių už gamtos išteklių naudojimą, sunaikintų želdinių atkūrimą, medžioklės plotų nuomą ir pan.

Programos lėšos yra naudojamos įvairioms aplinkos apsaugos, atkūrimo ir prevencijos priemonėms taikyti, atliekoms tvarkyti, savivaldybių atliekamai aplinkos stebėsenai (monitoringui), želdiniams atkurti ir įveisti, aplinkosauginiam švietimui, mokymui bei sveikatos rėmimo programai. Be to, šių programų lėšos yra naudojamos gyvūnų padarytai žalai žemės savininkams atlyginti. Tais atvejais, kai savivaldybių administracijos panaudoja lėšas šiuo įstatymu nenumatytiems tikslams, tokios lėšos turėtų būti pervedamos į valstybinės aplinkos apsaugos programos biudžetą. Taigi valstybinė finansų valdymo kontrolė išlieka.

APIBENDRINIMAS

Aplinkosaugos investicijų prioritetai ir galimybės tam tikrais laikotarpiais skyrėsi. Jie yra skirtingi globaliame, regioniniame arba nacionaliniame lygmenyse. Pasauliniu lygmeniu svarbiausios investicijos yra skiriamos klimato kaitai valdyti, darniajai plėtrai skatinti ir su aplinkosauga susijusioms socialinėms ir ekonominėms problemoms, kaip antai: skurdo mažinimas, visuomenės gerovės didinimas ir pan. Neišsprendus socialinių ir ekonominių problemų silpniau ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse nebus galima imtis aktualių aplinkosaugos, darnaus vystymosi ir klimato kaitos valdymo klausimų. Pastaraisiais metais mažėja globalios investicijos į aplinkosaugą. Tai siejama su aštrėjančia politine padėtimi, karinių konfliktų daugėjimu, galingųjų valstybių (pvz., JAV) įsitraukimu į karinius konfliktus, šalių vidinėmis ekonominėmis problemomis, finansinėmis krizėmis ir pan. Supranta, sumažėjus aplinkosaugai skirtų lėšų nacionaliniuose biudžetuose,

jų mažiau skiriama ir globaliems aplinkosaugos finansiniams mechanizms. Didžiausios aplinkosaugos investicijos ir parama skiriama silpnai ekonomiškai išsivysčiusioms šalims, tačiau jose dažniausiai vyksta tarptautiniai arba vidiniai kariniai konfliktai, dėl to galimybės teikti paramą tampa ribotos. Be to, tokiose šalyse dėl korupcijos ar kitų nelegalių veiksmų sunku valdyti investicijas ir paramą, dėl to svarbiausi finansiniai donoriai investicijų ir paramos dažniausiai neteikia arba teikia ribotai.

Svarbiausios pasirengimo stoti į Europos Sąjungą investicijos buvo nukreiptos į vadinamąją sunkiąją arba rudąją aplinkosaugą, t. y. vandentvarką, atliekų tvarkymą, taršos prevenciją ir valdymą. ISPA buvo svarbiausias šio laikotarpio finansinis mechanizmas. Savaimė suprantama, kad svarbiausias posovietinio laikotarpio tikslas buvo pagerinti aplinkos kokybę, nes ankstesniuoju periodu aplinkos taršai valdyti nebuvo skiriama pakankamai dėmesio. Be to, Lietuva, kaip ir kitos posovietinės šalys, turėjo atitikti Europos Bendrijų aplinkos kokybės standartus. Vadinamoji žalioji aplinkosauga, arba gamtosauga (biologinės įvairovės apsauga, saugomų teritorijų tvarkymas), nebuvo šio laikotarpio prioritetas. Kaip minėta, Lietuva dėl įvairių biurokratinių kliūčių nepasinaudojo aplinkosaugai skiriama parama pagal SAPARD programą. Tiesa, PHARE programa iš dalies rėmė aplinkosaugos projektus ir aplinkosaugos valdymo pajėgumų didinimą, tačiau to nedarė ISPA. Šiuo laikotarpiu Lietuva dėl tam tikrų biurokratinių kliūčių nepasinaudojo LIFE programos parama, ypač gamtosaugos sektoriuje. Kita vertus, mūsų šalys kaimynės Estija ir Lenkija sėkmingai įgyvendino daugelį gamtosaugos ir gamtotvarkos bei kitų aplinkosaugos projektų.

2004–2006 m. programiniu laikotarpiu ES struktūrinės paramos prioritetai buvo panašūs kaip ir pasirengimo stoti į ES metais. Daugiausia dėmesio buvo skiriama vandentvarkai, atliekoms tvarkyti ir taršai valdyti. ISPA fondas nustojo veikti, o pradėti projektai buvo užbaigti naudojantis ES Sanglaudos fondo parama, tačiau teikiant struktūrinę paramą gamtosauga dar nebuvo išskiriama kaip prioritetas. Teigiamas poslinkis įvyko, kai Lietuva prisidėjo prie LIFE programos ir jau šiuo laikotarpiu buvo pradėti įgyvendinti biologinės įvairovės išsaugojimo projektai, ypač dėl Europos saugomų teritorijų tinklo „Natura 2000“ tvarkymo. Šiuo laikotarpiu nustojo veikti PHARE ir

Pasaulio aplinkos fondo (angl. *The Global Environment Facility*, GEF) programos, o kiek vėliau ir jo Mažųjų projektų programa (2009 m.), kurios parama gamtosaugai buvo labai didelė, o Kaimo plėtros programa pradėjo remti įvairias žemės ūkio aplinkosaugos priemones.

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ES struktūrinės paramos prioritetai buvo ne tik vandentvarka, atliekų tvarkymas, taršos valdymas, bet ir saugomų teritorijų tvarkymas, biologinės įvairovės apsauga. Vis dėlto didžiausia struktūrinės paramos dalis atiteko vadinamajai sunkiajai arba rudajai aplinkosaugai. Didesnė dalis investicijų buvo skiriama vandens apsaugai ir vandentvarkai plėtoti, kiek mažiau atliekoms tvarkyti. Svarbiausia, kad aplinkosaugos investicijos apėmė daug platesnes nei ankstesniu programavimo laikotarpiu sritis. Struktūrinės paramos išplėtimas įgalino efektyviau spręsti iškeltus ir Europos Sąjungos, ir Lietuvos aplinkosaugos tikslus. Sėkmingai pradėjo veikti LIFE programa, ypač gamtosaugos srityje. Skirtingai nei teikiant struktūrinę paramą, LIFE parama galėjo pasinaudoti didesne paramos gavėjų grupė, kaip antai: nevyriausybinių organizacijų, viešosios aplinkosaugos organizacijos ir pan. Kaimo plėtros programos parama žemės ūkio sektoriui padidėjo ne tik išplečiant aplinkosaugos priemonių įvairovę, bet ir didinant kompensacines išmokas. Be to, žemės ūkio subjektai įsisavino paramos gavimo procedūras, o tai užtikrino gausesnę žemės ūkio subjektų dalyvavimą programoje.

2014–2020 m. struktūrinė parama tik pradėdama teikti, ji apiima platesnes paramos sritis. Bendra aplinkosaugos investicijų apimtis šiek tiek sumažėjo, tačiau naujų sričių įtraukimas turės didesnę teigiamą poveikį išsaugant aplinką. Nustatyti du aplinkosaugos prioritetai, tačiau svarbiausias yra 5 prioritetas „Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos“. Šiuo metu didesnė lėšų dalis yra numatyta vandenų apsaugai ir vandentvarkai. Kita vertus, iškelti tam tikri klimato kaitos valdymo problemų sprendimo uždaviniai ir pasirinktos jų įgyvendinimo priemonės, o tai dera su svarbiausiais tarptautiniais klimato kaitos valdymo susitarimais. Šio programinio laikotarpio Kaimo plėtros programai būdinga didesnė aplinkosaugos priemonių (ypač skirtų gyvajai gamtai išsaugoti) įvairovė. Vis dėlto rengiant naująją programą nebuvo atsižvelgta į aplinkosaugos specialistų siūlymus, kad kompensacinės išmokos būtų mokamos ne tik už rezultatus, bet svarbiausia – už gautus pasiekimus.

Pabrėžtina, kad išsiplėtė ir LIFE programos prioritetai, bet programos įgyvendinimas šiuo metu tik išibėgėja. Svarbiausia, kad sėkmingai yra įgyvendinami ankstesniojo laikotarpio LIFE projektai. Lietuvoje atsirado daugiau organizacijų, kurios pajėgia tinkamai parengti projektus ir gauti paramą esant didelei konkurencijai ES aplinkoje.

Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansiniai mechanizmai prisideda prie naujai įstojusių į Europos Sąjungą šalių, taip pat Graikijos, Ispanijos bei Portugalijos socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo. Dalis remiamų programų ir projektų yra skirti aplinkosaugai. Šie mechanizmai finansuoja tokias mažiau remiamas sritis kaip biologinės įvairovės išsaugojimas, ekosistemų paslaugų valdymas, „Natura 2000“ teritorijų tvarkymas, gamtos ir kultūros išsaugojimas. Taikant šiuos mechanizmus Lietuvoje yra įgyvendinta ar dar įgyvendinama daugybė svarbių projektų. Nors jų nėra daug, gyvagai gamtai ir saugomoms teritorijoms daromas nemenkas poveikis.

Sistemiškai ir teisėtai skirti Lietuvos aplinkosaugos investicijas ir paramą pradėta po 2000 m., kai buvo priimti svarbiausi teisės aktai: Mokesčio už aplinkos teršimą, Aplinkos apsaugos rėmimo programos bei Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymai. Pasirenkami skirtingi lėšų rinkimo būdai, investicijų ir paramos teikimo mechanizmai bei prioritetai. Už aplinkos taršą gautas mokesčių lėšas administruoja Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas. Daugiausia subsidijų yra teikiama pramonės, verslo, transporto ir energetikos įmonėms. Svarbiausias prioritetas – aplinkos kokybės gerinimas: vandenių apsauga ir vandentvarka, oro kokybės užtikrinimas, atliekų tvarkymas, aplinkosaugos prevencijos priemonių taikymas, o pastaraisiais metais ir klimato kaitos valdymas. Aplinkos apsaugos rėmimo programos ir savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiųjų programų prioritetai yra kur kas platesni, tačiau jų skiriama parama yra mažesnė. Kita vertus, šios programos suteikia daugiau galimybių mažesnėms ir įvairesnę veiklą vykdančioms organizacijoms bei vietos bendruomenėms dalyvauti vykdam aplinkos apsaugos veiklą. Šiuo metu nacionalinės investicijos ir parama sudaro tik nedidelę visų aplinkosaugos finansavimo poreikių dalį.

Aplinkosaugos investicijos buvo skirtingai administruojamos ne tik pagal laikotarpius, bet ir paramos šaltinius. GEF parama buvo valdoma kitaip nei Europos Sąjungos, nes pasaulinis fondas veikė kaip

pasaulinė organizacija, kurios prioritetai buvo globalūs. GEF stambių projektų valdymas yra labai subiuokratintas, tačiau Mažųjų projektų programa buvo administruojama paprasčiau, o tai suteikė galimybę gauti paramą mažiau administracinių pajėgumų turinčioms visuomeninėms organizacijoms, ypač vietos bendruomenėms. Europos Sąjungos struktūrinės paramos administravimas buvo panašus visais programavimo laikotarpiais. Išskiriamos šios institucijos: vadovaujančioji (Finansų ministerija), mokėjimo, tarpinė (aplinkosaugos srityje – Aplinkos ministerija), įgyvendinančioji (pvz., Aplinkos projektų valdymo agentūra) ir paramos gavėjai.

Lietuvos aplinkosaugos institucijų administravimas iš dalies skyrėsi nuo kitų ES šalių ir buvo vykdomas atsižvelgiant ne į ES programavimo laikotarpius, o į politines ir teises nuostatas. Be to, paramos administravimas skyrėsi ir pagal lėšų atsiradimo šaltinius. Taršos mokesčius administruojo Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas, o lėšos į aplinkos paramos programas buvo renkamos Aplinkos paramos įstatymo nustatyta tvarka – pagal Aplinkos ministerijos ir savivaldybių aplinkos rėmimo programas.

Skyrėsi ir aplinkosaugos investicijų prioritetai. GEF jie buvo globalūs ir Lietuvai buvo galima pritaikyti tik kai kuriuos iš jų. Jungtinių Tautų programų UNDP, kaip ir UNEP, prioritetai irgi buvo globalūs, nors pastaroji savo veiklos Lietuvoje nevykdė. Europos Sąjungos prioritetai kito atskirais programavimo laikotarpiais. Paramos sritys išsiplėtė nuo pasirengimo stoti į Europos Sąjungą iki dabartinio programavimo laikotarpio. Svarbiausia, kad padaugėjo aplinkosaugos investavimo sričių ir atsirado galimybė teikti didesnės apimties paramą, ypač gamtosaugos srityje. Tai galima susieti ir su ES aplinkos politika, kur biologinės įvairovės apsauga yra prioritetas. Iš pradžių Lietuvos prioritetai buvo nukreipti į vadinamąją sunkiąją aplinkosaugą, o įstojus į Europos Sąjungą gamtosauga tapo prioritetu, nes tai lėmė ES aplinkos politika. Be to, iš pradžių aplinkos paramos rėmimo programos neturėjo prioritetų, juos nustatydavo paramą skiriantys organai. Priėmus Aplinkos apsaugos paramos rėmimo įstatymą buvo nustatyti tam tikri prioritetai, tačiau dar ir dabar ne visada jų laikomasi. Dažniausiai parama yra teikiama remiantis aplinkos ministro sprendimais ir nurodymais.

ŽINIŲ ĮTVIRTINIMO KLAUSIMAI

1. Kokie yra svarbiausi globalūs aplinkosaugos investicijų finansiniai mechanizmai?
2. Kokie yra Europos Sąjungos struktūrinės aplinkosaugai teikiamos paramos fondai?
3. Kokias sritis finansuoja Europos Sąjungos struktūriniai ir Sanglaudos fondai?
4. Kokios institucijos administruoja struktūrinę paramą Lietuvoje?
5. Kaip veikia Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansiniai mechanizmai ir kokie yra jų prioritetai?
6. Kokie yra pagrindiniai taršos mokesčių tipai Lietuvoje?
7. Koks yra svarbiausias teisės aktas, reglamentuojantis taršos mokesčius, ir kaip yra naudojamos surinktos lėšos?
8. Kaip naudojamos Aplinkos ministerijos aplinkos apsaugos rėmimo ir savivaldybių specialiosios aplinkos apsaugos rėmimo programų lėšos ir kokie yra jų šaltiniai?

REKOMENDUOJAMA PAPILDOMA LITERATŪRA

1. BENEDETTO, DI S. *International Investment Law and the Environment*, Edward Elgar Publ., 2013.
2. BREBBIA, C.; FAVRO, S. (Eds.). *Environmental Economics and Investment Assessment*. New York: MIT Press, 2008.
3. DUPUY, P. M.; VIÑUALES, J. E. *Harnessing Foreign Investment to Promote Environmental Protection: Incentives and Safeguards*. Cambridge University Press, 2015.
4. PES, G. N.; PORRETTA, P. *Microfinance, EU Structural Funds and Capacity Building for Managing Authorities*. London-New York: Palgrave Macmillan Ltd., 2016.
5. TARANTINO, A. *Governance, Risk and Compliance Handbook: Technology, Finance, Environmental, and International Guidance and Best Practices*. John Wiley & Sons Publ., 2008.

IV SKYRIUS

APLINKOS VALDYMAS ATSKIRIAIS SEKTORIAIS

IV SKYRIAUS TURINYS

4.1. Ūkio sektorių poveikio aplinkos apsaugai ypatybės.....	197
4.2. Teritorijų planavimas ir aplinkos valdymas	198
4.3. Trumpa teritorijų planavimo proceso apžvalga	202
4.4. Teritorijų planavimo įtaka aplinkos valdymui	204
4.5. Integruotas vandenų valdymas	208
4.6. Poveikio aplinkai vertinimas	217
4.7. Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas	227
4.7.1. <i>Strateginio pasekmių aplinkai vertinimo apibūdinimas</i>	227
4.7.2. <i>Strateginių dokumentų analizės svarba vertinimo procesui</i>	233
4.8. Rizikos aplinkai valdymas	240
Apibendrinimas	242
Žinių įtvirtinimo klausimai.....	245
Rekomenduojama papildoma literatūra.....	245

4.1. ŪKIO SEKTORIŲ POVEIKIO APLINKOS APSAUGAI YPATYBĖS

Aplinkos apsaugos negalima įgyvendinti neatsižvelgiant į įvairias ūkinės veiklos sritis, nes tai yra kompleksinis valdymas, integruotas į daugelį sektorių. Daugybė žmonių veiklos rūšių daro neigiamą poveikį aplinkai ir jos išsaugojimui. Kaip rašoma pirmajame skyriuje, žmonių poveikis aplinkai gali būti neigiamas, teigiamas ar neutralus ir per atskiras veiklos rūšis skirtingai veikti aplinką. Kai kurie sektoriai, kaip antai: miškų ar žemės ūkio, energetikos, pramonės, transporto, vandentvarkos ir kt., yra tradiciškai išskiriami. Jų poveikis aplinkai yra nagrinėtas daugelyje darbų, dėl to šiame vadovėlyje dėl ribotos apimties tai nebus daroma. Kita vertus, trumpai aptariamos tik kai kurios tiesiogiai su aplinkos valdymu susijusios atskirų sektorių veiklos rūšys.

Siekiant išsaugoti aplinką būtina tam tikriems sektoriams taikyti aplinkos apsaugos principus. Visų pirma aplinkos apsauga turėtų būti integruota ir į bendrąją šalies, ir į sektorių politiką. Be to, svarbu, kad aplinkos apsaugos reikalavimai būtų taikomi atskirų sektorių teisės dokumentams, pvz.: Energetikos, Statybos, Transporto ir kt. įstatymams bei jų lydimiesiems teisės aktams. Neužtenka tik to, kad aplinkosaugos teisės aktai reglamentuotų tam tikras žmonių veiklos sritis, dar reikia stiprinti ne aplinkosaugos institucijų pajėgumus, didinti išteklius ir pan. Ypač svarbu, kad visose valstybės ar savivaldos institucijose tinkamai veiktų aplinkos apsaugos padaliniai, dirbtų kvalifikuoti specialistai bei tinkamai vyktų institucijų bendradarbiavimas tarpvalstybiniu, valstybės institucijų ir savivaldos lygmenimis. Kaip netinkamo bendradarbiavimo pavyzdys dažniausiai yra pateikiamas Žemės ūkio ministerijoje esantis aplinkosaugos padalinys, kuris nepalaiko glaudžių ryšių su Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų specialistais. Žinoma, kartais išsiskiria tam tikrų institucijų poreikiai, bet beveik visada galima rasti kompromisą. Stringa ir tam tikrų ministerijų bei savivaldybių administracijų bendradarbiavimas. Aplinkos išsaugojimas yra ne tik Aplinkos ministerijos ir jos sistemos institucijų, bet ir tam tikrų sektorių valstybinių ir savivaldos institucijų bei viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų uždavinys.

Didelę įtaką aplinkos valdymui daro strateginis ir teritorijų planavimas, taikomas įvairiose aplinkos apsaugos srityse. Be to, įvairius sektorius apima poveikio aplinkai ir strateginių pasekmių aplinkai vertinimas bei Lietuvoje retokai taikomas rizikos aplinkai vertinimas. Planavimas ir poveikio aplinkai bei strateginių pasekmių aplinkai vertinimas reguliuoja veiklą horizontaliu lygmeniu, tai yra procesai, apimantys įvairius sektorius – ir aplinkosaugą, ir kitas ūkinės veiklos rūšis. Žemės ir miškų ūkis, žuvininkystė, pramonė ir kt. yra tam tikros ūkinės veiklos sritys, kurios yra glaudžiai susijusios ir tarpusavyje, ir su aplinkos valdymu. Ūkio sektoriai apima ne tik socialinius ir ekonominius, bet ir aplinkos apsaugos, darniosios plėtros aspektus.

Šiame skyriuje nagrinėjami tik keli atskirų aplinkos valdymo sektorių mechanizmai. Vieni iš svarbiausių yra šie: teritorijų planavimas, poveikio aplinkai ir strateginių padarinių aplinkai vertinimas, vandenų valdymas upių baseinų pagrindu. Jų įtaka aplinkosaugai yra labai didelė. Teritorijų planavimo procesas koordinuoja įvairių veiklos rūšių planavimą ir įgyvendinimą. Strateginių padarinių aplinkai vertinimas yra taikomas vertinant strateginius planavimo dokumentus, o poveikio aplinkai vertinimas – nustatant galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai. Teritorijų planavimas yra vienas iš svarbiausių procesų, kurie daro įtaką aplinkos valdymui, nes suplanuota teritorinė sistema kai kuriais aspektais įsprendžia aplinkosaugą į tam tikrus rėmus. Poveikio aplinkai ir strateginių padarinių vertinimas yra svarbus aplinkos valdymui, ypač praktiškai jį įgyvendinant. Rizikos aplinkai valdymas – svarbi aplinkos valdymo dalis, tačiau Lietuvoje gana retai taikoma. Dėl to ši vertinimo forma bus tik trumpai apžvelgiama.

4.2. TERITORIJŲ PLANAVIMAS IR APLINKOS VALDYMAS

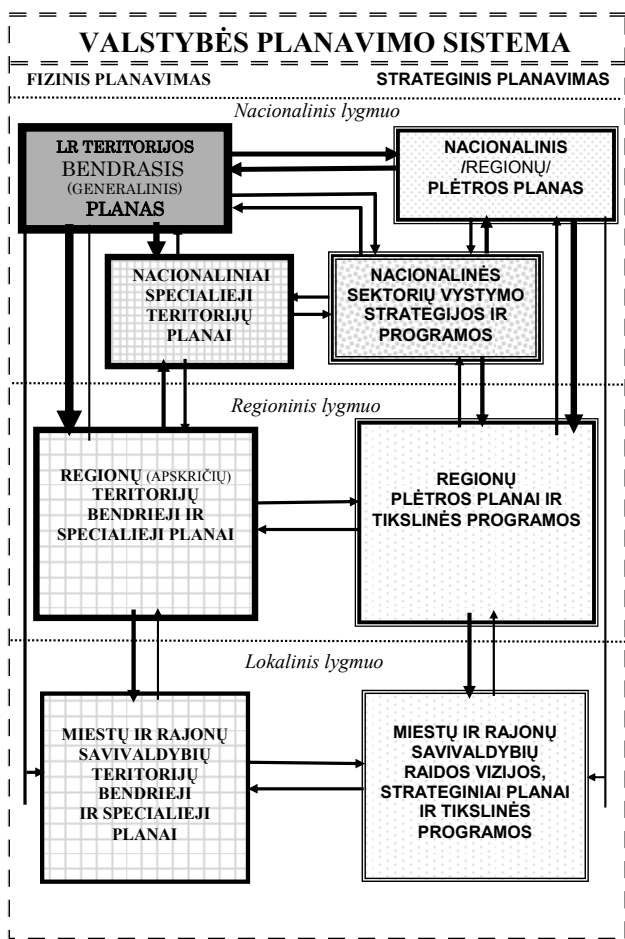
Teritorijų planavimo reikšmė įvairioms žmonių veiklos rūšims yra didžiulė, jos svarba žinoma jau nuo senų laikų. Pirmieji teritorijų planavimai buvo atliekami senovės Egipte, vėliau Graikijoje ir Romos imperijoje. Tuo laikotarpiu buvo planuojami miestai ir gyvenvietės, o Egipte – piramidžių statyba. Lietuvoje teritorijų planavimas irgi buvo vykdomas statant miestus ir gyvenvietes, o kaimo gyvenvietės pradėtos planuoti prieš maždaug 300 metų. Pagal K. Šešelgį (1991 m.),

galima išskirti tris svarbiausius teritorijų pertvarkymo etapus. XVI a. viduryje įgyvendinant Valakų reformą stichiškai pasiskirstę vienkiečiai buvo sukelti į gatvinio tipo gyvenvietes. Per antrąjį etapą nuo XIX a. pirmosios pusės iki 1939 m. daugelis gatvinio tipo gyvenviečių buvo išsklaidytos į vienkienes. Trečiajam etapui nuo 1949 m. būdingas prievartinis pavienių sodybų naikinimas, gyventojams statant namus gyvenvietėse. Žinoma, tokios planuotos pertvarkos darė didelę įtaką agrariniam kraštovaizdžiui ir ypač biologinei įvairovei, jau nekalbant apie socialinius ir ekonominius padarinius žmonėms. Kita vertus, miško tvarkymo ir žemėnaudos planavimas Europoje prasidėjo tik prieš kelis šimtmečius.

Vis dėlto pirmieji sistemingi kraštovaizdžio planavimo ir tvarkymo darbai Europoje pradėti XIX a. (*Šešelgis*, 1991). Juos atliekant daug dėmesio, nors ir netiesiogiai, buvo skiriama ir aplinkai išsaugoti. Kraštovaizdžio pertvarkymai pagal pateiktą Lietuvos pavyzdį turėjo aplinkos išsaugojimo elementų. Tiesa, dvarų parkai ir kiemai pradėti planuoti gerokai anksčiau, tačiau tai neapėmė viso kraštovaizdžio. Kita vertus, įgyvendinant planavimo tikslus gamtos išsaugojimas nebuvo prioritetas, labiau buvo atsižvelgiama į estetinius, rekreacinius ir kitus žmogaus poreikius. Nuo XX a. pirmosios pusės pradeda ryškėti ir gamtos saugos aspektai (pvz., 1936 m. Vokietijoje pagal Gamtos apsaugos įstatymą planuojamoms teritorijoms buvo skiriama daug dėmesio). Kiek anksčiau planuojant JAV nacionalinius parkus buvo atsižvelgiama ne tik į rekreacinius ar estetinius aspektus, bet ir stengiamasi išsaugoti gamtos vertybes.

Lietuvoje teritorijų planavimas vyko ir tarpukariu, ir pokario (sovietiniu) laikotarpiu, tačiau teisinis reguliavimas nebuvo tinkamas. Sistemingai planuoti teritorijas pradėta tik 1995 m. priėmus Teritorijų planavimo įstatymą. Šis įstatymas ir jo įgyvendinamieji teisės aktai buvo ne kartą pildomi ar keičiami. Be to, ir šiuo metu yra numatyta nemažai Teritorijų planavimo įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų pakeitimų.

Šalies mastu planavimas yra vykdomas rengiant ir teritorijų (vadinamasis fizinis planavimas), ir strateginius planus. Kompleksinė planavimo schema, apimanti abiejų tipų planavimą, yra pateikiama 4.1 paveiksle. Šioje schemoje mėginama nustatyti tam tikrų planavimo tipų ir jų taikymo lygių ryšius.



4.1 paveikslas. Nacionalinė planavimo sistema, apimanti ir teritorijų (fizinį), ir strateginį planavimą (Lietuvos Respublikos bendrasis teritorijų planas, 2002)

Aplinkosaugos ar kitos veiklos rūšys, susijusios su aplinkos valdymu, nėra planuojamos vien tik atsižvelgiant į teritorijų planavimo dokumentus. Aplinkosaugos, kaip ir kitų sričių, planavimas yra sudarytas iš strateginio ir teritorijų planavimo.

Strateginis planavimas – tai organizuotas procesas, kuris nustato veiklos strategiją ar jos kryptis, kuriomis remiantis yra iškeliami veiklos rūšių tikslai, uždaviniai, veiksmai ir priemonės jiems įgyvendinti (UNEP, 1999). Strateginiai planai yra rengiami ir valstybiniu, ir savivaldybių, ir vietos lygmeniu, t. y. atskirų organizacijų veiklai planuoti ir atskiriems aplinkosaugos komponentams bei procesams valdyti. Šio planavimo rezultatai yra strategijos, programos ir planai. Strateginiai saugomų teritorijų ir ekosistemų valdymo planai yra aptariami tolesniuose skyriuose.

Remiantis Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymu (1995, nauja redakcija 2014 m.), teritorijų planavimas – „pagal šio ir kitų įstatymų, taip pat jų įgyvendinamųjų teisės aktų reikalavimus vykdomas procesas, kuriuo siekiama darnaus teritorijų vystymo ir kuris apima žemės naudojimo prioritetų, aplinkosaugos, visuomenės sveikatos saugos, paveldosaugos ir kitų priemonių nustatymą, gyvenamųjų vietovių, gamybos, inžinerinės ir socialinės infrastruktūros sistemų kūrimą, sąlygų gyventojų užimtumui reguliuoti ir veiklai plėtoti sudarymą, visuomenės ir privačių interesų suderinimą“. Pirminėje (1995 m.) ir kitose įstatymo pakeitimo redakcijose (2006, 2004 m.) teritorijų tvarkymas daugiau siejamas su kraštovaizdžio tvarkymu, taikant įvairias kraštotvarkos priemones, pavyzdžiui, planuojant teritorijas numatomos ir teisiškai įforminamos priemonės bei sąlygos, leidžiančios pakeisti kraštovaizdį (t. y. žemės paviršiaus gamtinių ir antropogeninių komponentų teritorinį junginį (kas mus supa), kuris yra skirstomas į gamtinį, kaimiškąjį, urbanistinį ir kultūrinį). Dėl pirminių įstatymo redakcijų įtakos daugelyje publikacijų teritorijų tvarkymas buvo siejamas su kraštovaizdžio tvarkymu, kaip „teritorijų planavimo priemonių įgyvendinimas vyksta kraštotvarkos priemonėmis, kurios erdviškai organizuoja aplinkos tvarkymą, atsižvelgiant į socialinius, ekonominius poreikius ir aplinkosauginius reikalavimus“ (Gurskienė, Tarvidienė, 2008). Kita vertus, pastarojoje įstatymo redakcijoje (2014 m.) keliama išsamesni tvarkymo tikslai, labiau susiję su darniąja teritorijų plėtra, gamtinės ir antropogeninės aplinkos tvarkymo planavimu, biologinės įvairovės, gamtos ir kultūros paveldo bei kraštovaizdžio išsaugojimu. Taigi šiuo atveju teritorijų planavimas yra suprantamas platesne prasme ir labiau dera su aplinkos valdymu ir darniąja plėtra. Vien kraštovaizdžio tvarkymas kraštotvarkos

priemonėmis negali būti tapatinamas su aplinkos valdymu, nes, kaip jau buvo aptarta pirmajame skyriuje, aplinka yra platesnė sąvoka nei kraštovaizdis.

4.3. TRUMPA TERITORIJŲ PLANAVIMO PROCESO APŽVALGA

Teritorijų planavimo tikslai yra kompleksiški, jie apima ne tik gamtinę aplinką, bet ir socialinius, ekonominius, kultūrinius ir kitus žmogaus veiklos aspektus, t. y. visą žmonių veiklą, kuri daro įtaką aplinkai. Planavimui yra taikomi planavimo dokumentai, kuriuose grafiškai ir raštiškai nurodomi tam tikrų teritorijų naudojimo, tvarkymo, apsaugos priemonių, plėtros ir kiti sprendiniai (*Teritorijų planavimo įstatymas*, 2014). Išskirtinė teritorijų planavimo ypatybė – funkcinis teritorijų zonavimas, t. y. teritorijos suskirstymas į atskiras zonas nustatant pagrindinę jų žemės naudojimo paskirtį ir galimų jose vykdyti veiklos rūšių prioritetus bei reglamentus. Vadinasi, kiekviena teritorija gali turėti skirtingus prioritetus ir apsaugos bei tvarkymo reglamentus. Aplinkos apsaugos požiūriu tai ypač aktualu. Tiesa, kai kuriuose strateginiuose planuose (pvz., gamtotvarkos) teritorijos irgi gali būti zonuojamos, tačiau skiriasi jų teisinis statusas.

Planuojama gali būti trimis lygmenimis: valstybės, savivaldybės ir vietovės. Valstybės lygmuo gali apimti visa šalį arba jos dalį, administracinius vienetus (pvz., apskritis). Savivaldybių planai yra skirti jų teritorijoms ar funkciniais vienetais, o vietovės – miestams, miesteliams, kaimams, atskiriems sklypams ir pan. Atsižvelgiant į planavimo tikslus, paskirtį ir funkcijas yra išskiriami dviejų rūšių planavimo dokumentai: kompleksinio teritorijų planavimo ir specialiojo teritorijų planavimo. Kompleksinio planavimo dokumentai yra skirti valstybės, savivaldybių arba jų dalims planuoti, o vietovės (detalieji) planai – konkrečioms nedidelėms teritorijoms. Specialieji planavimo dokumentai apima žemėtvarkos dokumentus, miškų tvarkymo schemas, nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos dokumentus, žemės gelmių naudojimo ir inžinerinės infrastruktūros plėtros planus. Be to, pastarajai rūšiai priskiriami saugomų teritorijų specialiojo teritorijų planavimo dokumentai, t. y. saugomų teritorijų sistemos ar jos dalių schemas, ribų planai, planavimo schemas (pvz., ribų) ir tvarkymo planai. Pastarieji

išsiskiria tuo, kad yra skirti erdviniam planavimui ir tvarkymo kryptims nustatyti, o gamtotvarkos planai – tam tikroms veiklos rūšims ir priemonėms konkrečioje teritorijoje per nustatytą laikotarpį numatyti. Dėl to tvarkymo planų negalima tapatinti su gamtotvarkos planais, nes jie priklauso strateginiams dokumentams, nors abiejų tipų planai yra skirti saugomoms teritorijoms planuoti. Dauguma specialiojo planavimo dokumentų taikomi planuojant tam tikrų teritorijų aplinką, gamtinių ir kitų išteklių apsaugą bei naudojimą.

Atsižvelgiant į lygmenis, planų rengimą organizuoja vyriausybės įgaliosios institucijos arba savivaldybių administracijos, o fiziniai ir juridiniai asmenys turi tik planavimo iniciatyvos teisę ir gali nustatyta tvarka teikti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriams siūlymus dėl vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimo, keitimo ar koregavimo. Planavimo dokumentų rengėjus, kuriems keliami tam tikri kvalifikaciniai reikalavimai, nustatyta tvarka parenka planavimo organizatoriai.

Bendrajai prasme kompleksinį teritorijų planavimo procesą sudaro šie etapai: parengiamasis, rengimo ir baigiamasis. Per rengimo etapą yra suformuluojami sprendiniai, jie sukonkretinami ir t. t. Vieni iš svarbiausių baigiamojo etapo aspektų – sprendinių viešinimas, siūlymų nagrinėjimas, konsultavimasis ir viešas svarstymas. Dokumentai turėtų būti viešinami įvairiais būdais: elektroninėje erdvėje, planavimo organizatoriaus buveinėje, seniūnijų skelbimo lentose ir pateikiant atsakymus į suinteresuotųjų asmenų paklausimus. Toliau planai derinami, tikrinami, tvirtinami ir registruojami teritorijų planavimo dokumentų registre. Dokumentui įsigaliojus nustatyta tvarka yra taikoma teritorijų planavimo dokumentų sprendinių įgyvendinimo stebėsenos programa. Specialiojo planavimo procesą sudaro tie patys etapai, tačiau yra papildomų aspektų, ypač būdingų rengimo etapui. Reikėtų paminėti svarbų aspektą – tam tikrais atvejais atliekamas teritorijų planavimo dokumento strateginių padarinių aplinkai vertinimas (SPAV). Tai bus plačiau aptariama 4.4 poskyryje.

Visuomenė ir suinteresuotieji asmenys daro didelę įtaką teritorijų planavimo procesui. Kita vertus, įstatyme, skirtingai negu daugelyje užsienio šalių, suinteresuotieji asmenys yra suprantami kitaip. Pagal Teritorijų planavimo įstatymą (2014 m.) – „suinteresuota visuomenė, tai visuomenė, kurios teisėtiems interesams daro arba gali daryti

poveikį rengiamo teritorijų planavimo dokumento sprendiniai ar kuri yra suinteresuota, kad šie sprendiniai būtų įgyvendinti“. Šie skirtumai buvo aptarti pirmajame skyriuje. Šiuo atveju suinteresuota visuomenė yra suprantama siauresne prasme nei suinteresuotieji asmenys. Daugelio autorių nuomone, suinteresuotieji asmenys aplinkos valdymo procesams gali daryti ne tik teigiamą, bet ir neigiamą (priešišką aplinkosaugos interesams) poveikį (*Stoll-Kleemann, Welp, 2006*). Įstatyme atskirai minima visuomenė, kurią sudaro vienas ar daugiau fizinių arba juridinių asmenų bei jų grupės. Kaip minėta, toks suinteresuotos visuomenės ir visuomenės apibūdinimas netaikomas daugelyje šalių. Taigi Lietuvoje tenka remtis šalies teisės dokumentų sąvokomis, nors jos ne visada atitinka vartojamas Vakarų šalyse.

Planuojant teritorijas būtina atsižvelgti į visuomenės arba viešąją interesą. Jis yra įgyvendinamas per reglamentuotą viešąją teritorijų planavimo procesą ir teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, kuriuose yra nustatomos teritorijos naudojimo ir apsaugos priemonės bei tam tikrų veiklos apribojimų. Įstatyme ir jo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose yra nustatyta teritorijų planavimo viešojo svarstymo procedūra, kurios metu suinteresuota visuomenė yra susipažindinama su parengtu dokumentu ir jo sprendiniais. Tam tikslui yra organizuojami vieši susirinkimai ar kitomis priemonėmis informuojama apie planavimo sprendimus ir jų alternatyvas. Suinteresuota visuomenė turi galimybę tai aptarti ir pateikti siūlymų, tačiau į juos ne visada atsižvelgiama.

4.4. TERITORIJŲ PLANAVIMO ĮTAKA APLINKOS VALDYMUI

Teritorijų planavimas siekiant išsaugoti aplinką ir ją valdyti buvo pradėtas taikyti dar sovietiniais metais. Lietuvos teritorijų planavimo ir aplinkosaugos specialistai, siekdami išsaugoti aplinką, vieni iš pirmųjų tuometėje Sovietų Sąjungoje pradėjo rengti teritorijų planus. Visų pirma tai buvo siejama su saugomų teritorijų steigimo, gamtinio ir antropogeninio kraštovaizdžio tvarkymo planavimu, gamtinių, kultūrinių ir kitų vertybių išsaugojimu bei gamtinių išteklių apsauga. Aštuntajame XX a. dešimtmetyje buvo atlikti mokslo projektiniai darbai „Lietuvos TSR kompleksinė gamtos apsaugos schema laikotarpiui iki 2000 m.“ ir „Ypač saugomų Lietuvos TSR teritorijų perspektyvinė

schema“ (1985 m.). Kompleksinėje schemoje buvo numatytos ypač saugomų teritorijų tinklo plėtros kryptys ir kompleksinės gamtos saugos priemonės. Manytina, kad kompleksinę schemą galima laikyti šalies bendrojo plano rengimo pradžia. Ši schema 1986 m. buvo patvirtinta Lietuvos TSR Ministrų Tarybos, t. y. valstybiniu lygmeniu. Remiantis Valstybinio gamtos apsaugos komiteto užsakymu, 1981–1985 m. buvo atlikti tyrimai ir parengti siūlymai, kurie sudarė schemos rengimo duomenų pagrindą. Kompleksinėje schemoje buvo numatyta ir patvirtinta ypač saugomų Lietuvos teritorijų perspektyvinė schema. Tai buvo pradinis kryptingos, moksliskai pagrįstos, atskiras saugomas teritorijas integruojančios sistemos kūrimo etapas, kuris leido suformuoti naują kompleksinių saugomų vietovių teritorinės plėtros koncepciją.

Kompleksinėje schemoje irgi pabrėžiami atskirų Lietuvos kraštovaizdžio plotų apsaugos metodiniai ir praktiniai trūkumai, tinkamai nesuderintos gamtinio bei kultūrinio kraštovaizdžio apsaugos kryptys ir pan. Šioje schemoje buvo siūloma kaip saugomas išskirti mokslinę, pažintinę reikšmę, gamtos ir kultūros vertybių turinčias teritorijas, tačiau buvo būtina suderinti gamybinę ir rekreacinę veiklą. Be to, buvo siūloma priskirti saugomas teritorijas (pvz., draustinius) tik konservaciniams tikslams, o atskirai išskirti apsaugos zonas ir ūkinius išteklius atkuriančius ar juos saugančius plotus. Dar nurodyta, kad būtina išplėtoti darniosios gamtinės ir kultūrinės kraštovaizdžio apsaugos kryptis, atskirti saugomus kraštovaizdžio objektus nuo visos saugomos teritorijos. Tai galima laikyti teritorijų zonavimo pradžia.

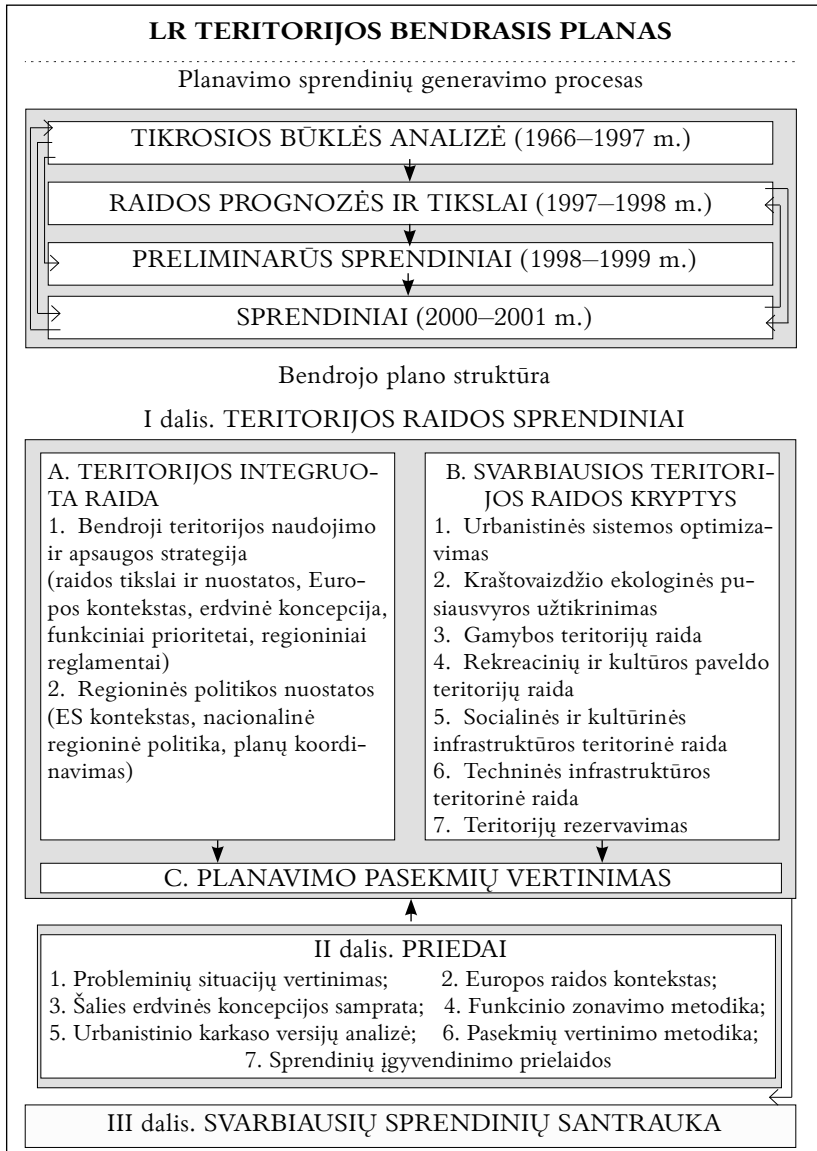
Kompleksinėje schemoje buvo siekiama saugomų teritorijų tinklą paversti darnia sistema, todėl siūloma ateityje laikytis šių nuoseklaus projektavimo principų: 1) ypač saugomų plotų tinklą išplėtoti taip, kad jis apimtų visas kraštovaizdžio teritorinės apsaugos kryptis (gamtinę ir kultūrinę); 2) visos gyvosios ir negyvosios gamtos sąveiką susieti bendru ekologiškai vientisu saugomų plotų tinklu; 3) taip parinkti ypač saugomus plotus, kad šie atskleistų visą esamo šalies kraštovaizdžio įvairovę ir išskirtų vertingus kompleksus; 4) skirti pakankamai ploto visoms saugomoms teritorijoms, kad būtų galima visiškai įgyvendinti jų kraštovaizdžio apsaugos uždavinius; 5) nuosekliai vykdyti gamtos saugos programą, numatant konkrečias organizacines priemones ir darbus bei visiškai įgyvendinant saugomų teritorijų kraštotvarkos projektus.

Kompleksinėje schemoje buvo numatyta valstybinių parkų plėtra (5 nacionaliniai parkai) ir žemesniojo apsaugos lygio valstybinių parkų (regionų) tinklas (25 parkai). Schemoje suformuluota nuostata, kad plotai su saugomu ir mažiausiai keičiamu gamtovaizdžiu prilygtų labiausiai dėl ūkinės veiklos pakitusiems ir sukultūrinto kraštovaizdžio plotams, nes tik tada jie galėtų sudaryti šiems pakankamą kompensacinę atsvarą ir būtų atkurta skirtingų kraštotvarkos apsaugos ir naudojimo aspektų pusiausvyra.

Lietuvos TSR kompleksinė gamtos apsaugos schema laikotarpiui iki 2000 m. buvo Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano pagrindas. Šis planas 2002 m. buvo patvirtintas Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu (*LR Seimas*, 2002, žr. aktualią redakciją). Minėtuju nutarimu buvo patvirtintas ir bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planas. Pastarasis yra privalomas formuojant regionų politiką, rengiant ūkio šakų plėtros strategijas, programas ir teritorijų planavimo dokumentų projektus, o tai daro didelę įtaką valdant šalies aplinką. Bendrasis teritorijų planas apima beveik visas ūkines, aplinkos apsaugos, transporto ir kitas veiklos sritis šalies teritorijoje – jis yra svarbiausias šalies teritorijų planavimo dokumentas.

Bendrasis planas buvo rengiamas ne vienus metus. „Lietuvos TSR kompleksinė gamtos apsaugos schema laikotarpiui iki 2000 m.“ buvo pirmasis mėginimas parengti planą, tačiau tam tikrų veiklos rūšių buvo įgyvendinta dar prieš tai ir rengiant kompleksinę schemą. Plano rengimo schema ir chronologija pateikiama 4.2 paveiksle (žr. 207 psl.).

Kompleksinis teritorijų planavimas apima visus žmonių veiklos sektorius ir juos subalansuoja tam tikroje teritorijoje. Tai gana svarbus aplinkos valdymo mechanizmas. Atskiroms veiklos rūšims planuoti yra taikomas specialusis teritorijų planavimas. Pagal Teritorijų planavimo įstatymą (2014 m.), specialusis teritorijų planavimas yra skirtas tam tikrai veiklai vykdyti reikalingų teritorijų ir saugomų teritorijų naudojimo, tvarkymo, apsaugos priemonėms nustatyti ir suplanuoti. Kaip minėta, dokumentai apima žemės ir miškų ūkio veiklą (žemėtvarkos schemas, kaimo plėtros žemėtvarkos projektai, miškų tvarkymo schemas), saugomų teritorijų tvarkymą (saugomų teritorijų sistemos ar jos dalių schemas, saugomų teritorijų ribų planai, saugomų teritorijų planavimo schemas (ribų ir tvarkymo planai), saugomų



4.2 paveikslas. Bendrojo teritorijų plano rengimo struktūrinė chronologinė schema (*Lietuvos Respublikos bendrasis teritorijų planas, 2002*)

teritorijų tvarkymo planai, kraštovaizdžio, gamtos ir biologinės įvairovės apsaugos priemonių planavimą, gamtos ir kultūros paveldo tvarkymą ir apsaugą, rekreacijos plėtrą, infrastruktūros išdėstymą ir pan., t. y. tiesiogiai su aplinka siejamą tvarkymo planavimą. Kaip kompleksinių, taip ir specialiųjų, dokumentų aukštesniojo lygmens sprendiniai yra privalomi žemesniojo lygmens planavimo dokumentams.

Teritorijų planavimo politikos formavimas ir įgyvendinimas bei įvairių institucijų funkcijos yra numatytos Teritorijų planavimo įstatyme (2014 m.). Lietuvos Respublikos Seimas nustato šalies teritorijos erdvinės plėtros kryptis ir funkcinius jos naudojimo prioritetus. Vyriausybė formuoja valstybės politiką teritorijų planavimo srityje, tačiau jai priskiriama ir konkretesnių funkcijų: valstybės teritorijos ar jos dalies bendrųjų planų, saugomų teritorijų schemų, ribų ir tvarkymo planų tvirtinimas ir t. t. Aplinkos ministerija atlieka daug platesnes teritorijų planavimo funkcijas. Savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldybės ir vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimą ir įgyvendinimo organizavimą bei kitas įstatyme nustatytas funkcijas. Teritorijų planavimo stebėseną ir kontrolę atlieka Aplinkos ministerija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Savivaldybių administracijos ir kitos įstatyme nustatytos institucijos.

4.5. INTEGRUOTAS VANDENŲ VALDYMAS

Vandenų apsauga ir valdymas yra vienas svarbiausių ne tik aplinkosaugos, bet ir darnaus vystymosi, sveikatos, socialinės gerovės, ekonomikos plėtros ir kt. prioritetų. Visų pirma vandenų tarša labiau nei kuri nors kita kelia didžiausią pavojų žmonių sveikatai ir visiems gyviesiems organizmams. Pirmieji vandenų apsaugos žingsniai buvo žengti jūrų ir okeanų apsaugos bei taršos išvengimo srityse 1954 m. pasirašius Tarptautinę konvenciją dėl teršimo iš laivų prevencijos ir 1958 m. įkūrus Jungtinių Tautų tarptautinę jūrų organizaciją. Vėliau buvo ir kitų tarptautinių susitarimų dėl jūrų bei okeanų apsaugos ir tik vėliau buvo atkreipta daugiau dėmesio į gėlių vandenų apsaugą. Vandenų apsauga ir valdymas tapo prioritetu daugelyje ekonomiškai išsivysčiusių šalių, iš kurių lydere tapo JAV, o Europos Bendrijų šalys dėmesio šiai problemai pradėjo skirti šiek tiek vėliau.

Vandenų apsaugos ir valdymo problemos aštuntajame dešimtmetyje tapo prioritetinės Europos Bendrijų šalyse. Jungtinė Karalystė buvo pirmoji šalis, kuri 1970 m. priėmė vandenų apsaugos teisės dokumentus, paskui tai padarė ir kitos šalys, vėliau ši problema buvo iškelta ir Bendrijų lygmeniu. Vandenų apsaugos nuostatos buvo nustatytos Pirmojoje aplinkos apsaugos veiksmų programoje (1973 m.). Kitas svarbus žingsnis buvo Europos Tarybos priimta direktyva 75/440/EEB dėl paviršinio vandens, skirto geriamajam vandeniui tiekti, kokybės reikalavimams valstybėse narėse nustatyti (Paviršinio vandens direktyva). Vis dėlto 1975 m. tapo Europos Bendrijų šalių vandens politikos ir valdymo pirmojo etapo pradžia. Šiuo metu išskiriami trys vandenų valdymo raidos etapai. Pirmasis apima 1975–1988 m., antrasis – 1988–2000 m., o trečiasis prasidėjo nuo 2000 m., t. y. priėmus Direktyvą 2000/60/EB, nustatančią Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus, arba sutrumpintai vadinamą Bendrąją vandenų politikos direktyvą. 4.1 lentelėje yra pateikti etapai ir svarbiausios vandenų direktyvos (sutrumpinti pavadinimai).

4.1 lentelė. Svarbiausios Europos Sąjungos vandenų apsaugos politikos raidos etapų direktyvos (*Lanz, Scheuer, 2001*)

I raidos etapas	II raidos etapas	III raidos etapas
1. Paviršinio vandens, skirto geriamojo vandens tiekimui (75/440/EEB); 2. Maudyklų (76/16/EEB); 3. Gėlojo vandens (78/659/EEB); 4. Gėlavandenių žuvų (78/923/EEB); 5. Jūrų moliuskų (79/464/EEB); 6. Požeminio vandens apsaugos (80/68/EEB); 7. Geriamojo vandens (80/778/EEB); 8. Požeminio vandens (80/68/EEB).	1. Miestų nuotekų valymo (91/271/EEB); 2. Nitrato (91/676/EEB); 3. Integruotos taršos prevencijos ir kontrolės (96/61/EB).	1. Bendroji vandens politikos direktyva (2000/60/EB); 2. Požeminio vandens apsaugos nuo taršos direktyva (2006/118/EB); 3. Maudyklų direktyva (atnaujinta, 2006/7/EB); 4. Potvynių rizikos valdymo direktyva (2007/60/ET); 5. Jūrų strategijos pagrindų direktyva (2008/56/EB).

Ankstesniais etapais Europos Bendrijose vandenų valdymas buvo išskaidytas, t. y. buvo kreipiamas dėmesys į atskirus vandenų tipus ar jų komponentus. Pavyzdžiui, buvo išskiriami paviršiniai ir požeminiai vandenys, jūros ir pan., o tai rodo kompleksiško stoką. Ir vandenų apsaugos, ir vandentvarkos problemos turėtų būti visapusiškai sprendžiamos, nes esant užterštiems paviršiniams vandenims teršalai pateks ir į požeminius.

1996 m. laikomi integruotojo vandenų valdymo Europos Sąjungos šalyse pradžia. Tų metų vasario 21 d. Europos Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai parengė Europos Bendrijos vandens politikai skirtą komunikatą, kuriame išdėstė svarbiausius Bendrijų principus. Paskui Europos Parlamentas ir Taryba paprašė Komisijos pateikti siūlymą dėl Tarybos direktyvos, nustatančios Europos vandens politikos pagrindus. Tokiu būdu Europos Komisija inicijavo šios direktyvos rengimą. 2000 m. spalio 23 d. buvo priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus. Lietuvių kalboje supaprastintas (sutrumpintas) direktyvos pavadinimas yra vartojamas dvejopai. Iš pradžių direktyva buvo vadinama Bendrąja vandenų politikos direktyva, o pastaraisiais metais dar imta vadinti Vandens pagrindų direktyva. Šiuo metu oficialiuose šaltiniuose vartojami abu sutrumpinti direktyvos pavadinimai, tačiau visas oficialus pavadinimas išlieka nepakitęs.

Prieš pradėdant nagrinėti vandenų valdymą upių baseinų pagrindu yra tikslinga priminti, kas remiantis direktyva yra laikoma upių baseinu, o kas – upių baseinų rajonu. Upių baseinas – tai sausumos plotas, iš kurio dėl natūralaus reljefo nuolydžio paviršinis vanduo upeliais, upėmis ir ežerais nuteka į jūrą (jūros įlankas, lagūną) per vienos pagrindinės upės žiotis, estuariją ar deltą. Upių baseiną sudaro pagrindinė upė, kuri įteka į jūrą ar jos dalis, ir mažesnės upės – intakai, įtekantys į pagrindinę upę. Atskiri upių baseinai tarpusavyje vandens takais nesujungti ir yra izoliuoti. Sausumos plotas, skiriantis atskirus baseinus, vadinamas vandenskyra (takoskyra). Tuo remiantis vandenys turėtų būti valdomi upių baseinų pagrindu, o ne pagal administracinius vienetus. Dėl to upių baseinai neturėtų būti dalijami pagal valstybines, administracines ar kitas dirbtines ribas. Remiantis minėtosios direktyvos nuostatomis, mažesni upių baseinai yra sujungiami į upių baseinų rajonus, nes tokiu būdu jų valdymas tampa

efektyvesnis. Kiekvienas upės baseinas turi pabaseinių, t. y. intakų arba mažųjų upių baseinų, kurių pagrindinė upė įteka ne į jūrą, o į svarbiausią baseino upę. Pavyzdžiui, Neries upė, kuri įteka į Nemuną, kartu su savo intakais sudaro ne atskirą baseiną, o Nemuno upės baseino pabasinį. Vis dėlto kai kurių vandens specialistų (hidrologų) nuomone, upių baseinu vadinamos intakų turinčios upės, kurios įteka į bet kokius vandens telkinius (ežerus, upes, jūras, vandenynus), t. y. nebūtinai į jūras ar jų dalis. Baseinus galima apibūdinti ir bendrąja prasme. Anot J. Taminsko (2013 m.), „baseinas – žemės paviršiaus plotas kartu su dirvožemiu ir grunto storyme, kurio vanduo maitina tam tikrą vandens sistemą ar atskirą objektą. Baseinus turi upės, ežerai, jūros, vandenynai“. Vadinas, baseinų sąvoka gali būti suprantama plačiau, bet ES šalyse vandenų valdymas yra pagrįstas minėtosios direktyvos samprata.

Upių baseine turėtų būti nustatyti visoms šalims bendri geros vandens kokybės tikslai bei derinamos veiklos rūšys ir priemonių programos, nes žmogaus veiklos padariniai vienoje vietovėje gali turėti neigiamos įtakos visam upės baseinui. Paviršinis vanduo yra dinamiškai susijęs su požeminio vandens sluoksniais, todėl požeminiai vandenys irgi priklauso tam tikram upės baseinui. Kita vertus, yra išskiriami ir požeminių vandenų baseinai, kurių ribos nesutampa su paviršinių.

Bendroji vandens politikos direktyva yra skirta šių vandenų tipų kokybei (ekologinei, cheminei ir fizinei) išsaugoti bei gerinti:

- paviršinių vandenų telkiniuose;
- požeminių vandenų telkiniuose;
- vidaus vandenyse;
- upėse;
- ežeruose;
- tarpiniuose vandenyse (Lietuvoje – Kuršių mariose);
- pakrantės vandenyse (Lietuvoje – Baltijos jūros smėlėtoje ir akmenuotoje pakrantėje).

Praktiniais sumetimais ir atsižvelgiant į išteklių naudojimą neefektyvu ir pernelyg brangu visiems upių baseinams rengti valdymo planus. Žinoma, parengti mažos upės baseino valdymo planą prireiks mažiau išteklių, tačiau pats planų rengimas, derinimas ir tvirtinimas užima gana daug laiko. Be to, dalis planui parengti skiriamų išteklių

bus panaudota neefektyviai, o jų sąnaudos, palyginti su baseino plotu, bus gana didelės. Dėl to direktyvoje yra numatyta mažus upių baseinus priskirti prie didesnių ir taip suformuoti upių baseino rajoną. Lietuvoje yra aštuoni upių baseinai, tačiau suformuoti tik keturi upių baseinų rajonai (Nemuno, Lielupės, Ventos, Dauguvos). Šiuo atveju nedidelė dalis Priegliaus upės baseino yra priskirta prie Nemuno, o maži pajūrio upių baseinai – prie Ventos ir pan. Taigi Lietuvoje yra parengti ir patvirtinti keturi upių baseinų rajonų valdymo planai. Papildomos informacijos galima rasti Aplinkos apsaugos agentūros tinklalapyje⁴⁸.

Bendrojoje vandens politikos direktyvoje yra nustatyti svarbiausi integruoto vandens valdymo upių baseino pagrindu tikslai, principai ir reikalavimai (*Lanz, Scheuer, 2001; Smith ir kt., 2015*). Joje yra priimta nuostata, kad vanduo yra ne komercinis produktas, o saugotinas visuomenės paveldas. Svarbiausi bendrieji tikslai yra šie:

- sustabdyti tolesnį vandens išteklių blogėjimą, saugoti vandenį ir gerinti jo būklę;
- siekiant ilgalaikės vandens išteklių apsaugos, subalansuotai valdyti vandens naudojimą;
- gerinti ekosistemų apsaugą, ypač mažinant arba nutraukiant prioritetinių pavojingų medžiagų išleidimą į vandens telkinius;
- užtikrinti progresyvių požeminių vandenų taršos mažinimą ir tolesnę jų apsaugą nuo teršimo;
- saugoti nuo potvynių ir sausrų padarinių;
- įvairių vartotojų požiūriu užtikrinti kainos už vandens paslaugą atsiperkamumą.

Direktyvoje yra numatyta ir papildomų tikslų, kurie papildo ir detalizuoja pagrindinius, su kai kuriais iš jų toliau bus supažindinama. Vienas iš papildomų tikslų – nustatyti vidaus paviršinių, tarpinių ir pakrančių vandenų bei požeminio vandens apsaugos sistemą, kuri:

- užtikrintų tinkamą vandens kokybę;
- neleistų toliau prastėti vandens ekosistemų ir šlapynių būklei, jas saugotų ir gerintų;
- skatintų ilgalaikį subalansuotą vandens naudojimą;

⁴⁸ Prieiga per internetą: <<http://vanduo.gamta.lt/cms/index>>.

- siektų įvairiais būdais saugoti vandenų aplinką, laipsniškai mažintų pavojingų medžiagų išleidimą į vandenį ir jų daromus nuostolius;
- užtikrintų požeminio vandens apsaugą ir mažintų užterštumą;
- reguliuotų potvynius ir jų padarinius;
- siektų, kad jūrų tarša būtų mažinama švarinant gėlųjų vandenų ekosistemas;
- skatintų tarptautinį bendradarbiavimą vandenų apsaugos srityje.

Direktyvoje yra numatytos politinės, teisinės, administracinės, visuotinio dalyvavimo ir kitos priemonės. Tuo pagrindu yra nustatoma teisinė kontrolė, įvairių procedūrų tvarka, už įgyvendinimą atsakingos institucijos, vandenų valdymo proceso dalyviai, visuomenės įtraukimo ir informavimo tvarka ir pan. Pavyzdžiui, pagal administracinių priemonių sistemą, upių baseinų rajone nustatomi šie koordinavimo veiksmai:

- principų nustatymas ir upių baseinų rajonų išskyrimas;
- mažų upių baseinų priskyrimas prie stambesnių;
- požeminių vandenų baseinų ribų nustatymas ir jų priskyrimas artimiausiems upių baseinams;
- atskirų vandens telkinių identifikavimas (pvz., tvenkinių);
- upių baseinų rajonų valdymo planų parengimas ir įgyvendinimas;
- apsaugos ir valdymo priemonių taikymo programos parengimas ir jos įgyvendinimo visame baseine koordinavimas;
- tam tikrų priemonių taikymas tarpvalstybiniame upės baseino rajone, užtikrinant atskirų valstybių bendradarbiavimą ir pasirašant tarptautinius susitarimus;
- visuomenės įtraukimas ir konsultacijų organizavimas;
- ataskaitų rengimas ir teikimas.

Bendrojoje vandens politikos direktyvoje yra nustatyti svarbiausi vandens valdymo įgyvendinimo etapai ir terminai, kurių šalys turi griežtai laikytis (žr. 4.2 lentelę).

4.2 lentelė. Vandenų valdymo upių baseinų pagrindu įgyvendinimo etapai ir terminai

Baseino valdymo įgyvendinimo etapai	Įgyvendinimo terminas (metų pabaigoje)
Direktyvos reikalavimų perkėlimas į nacionalinę teisę	2003
Gamtinių upių baseinų nustatymas	2003
Upių baseinų sujungimas į upių baseinų rajonus	2003
Upių baseinų vandens telkinių būklės įvertinimas	2004
Ūkinės veiklos poveikio vandenų kokybei nustatymas	2004
Saugomų teritorijų sąrašo baseinuose parengimas	2004
Pavojingų medžiagų sąrašo sudarymas	2004
Vandensaugos tikslų nustatymas	2004
Stebėsenos (monitoringo) programos vykdymas	2006
Visuomenės informavimo apie vandenų valdymą organizavimo pradžia	2006
Veiksmų ir priemonių įgyvendinimo programos parengimas	2009
Upių baseinų rajonų valdymo planų parengimas	2009
Išlaidų biudžeto sudarymas	2010
Veiksmų ir priemonių taikymo programos įgyvendinimo pradžia	2012
Vandensaugos tikslų įgyvendinimas	2015

Upių baseinų rajonams privalo būti parengiami ir patvirtinami upių baseinų rajonų valdymo planai. Šie planai priskiriami strateginių planų tipui. Plano rengimas susideda iš pasirengiamojo etapo ir plano rengimo. Per parengiamąjį etapą yra atliekami šie svarbiausi žingsniai: aplinkosaugos tikslų ir uždavinių apibrėžimas, vandens telkinių (upių, ežerų, dirbtinių telkinių) identifikavimas, antropogeninio poveikio nustatymas, esamos vandenų būklės (ekologinės, fizinės ir cheminės) įvertinimas, potencialių veiksmų ir priemonių bei jų alternatyvų nustatymas, veiksmų ir priemonių įgyvendinimo efektyvumo (techninių, ekonominių, valdymo ir pan.) įvertinimas, sąnaudų efektyvumo analizės parengimas (tiesioginių: investicinių, valdymo ir netiesioginių: įvairūs nuostoliai), skirtingų priemonių ir veiksmų įgyvendinimo scenarijų analizavimas ir kt. Ypač daug dėmesio yra skiriama baseino problemoms identifikuoti: suvartojamo vandens (paviršinio ir

požeminio) kiekiui nustatyti, vandens kokybei įvertinti (ekologinei, fizinei ir cheminei būklei), vandens valymo įrenginių kiekiui ir jų būklei, atliekų kiekiui ir tvarkymo sistemoms, oro kokybei nustatyti, žemės panaudojimo (žemės ir miškų ūkių, rekreacinių, gamybinių ir kt.) būklei išnagrinėti. Dar yra identifikuojama: gyventojų kiekis ir jų socialinis bei ekonominis apibūdinimas, ekonominiai baseino teritorijos pajėgumai, šlapynių kiekis ir jų būklė, saugomų teritorijų (ypač „Natura 2000“) kiekis, apsaugos ir tvarkymo būklė, procentinis jų užimamo ploto santykis su viso baseino plotu ir kiti probleminiai klausimai. Išanalizavus esamą būklę, problemas ir pan. yra rengiami planai.

Principinė upių baseinų rajono valdymo planų struktūra yra tokia:

1. Upių baseino rajonų apibūdinimas (paviršinių ir požeminių).
2. Ūkinės veiklos poveikio santrauka.
3. Saugomos teritorijos.
4. Vandens telkinių stebėsenos ir būklės vertinimo rezultatai.
5. Paviršinių ir požeminių vandens telkinių vandensaugos tikslai.
6. Vandens naudojimo ekonominės analizės santrauka.
7. Priemonių programos santrauka.
8. Tarptautinis bendradarbiavimas.
9. Kompetentingos organizacijos.

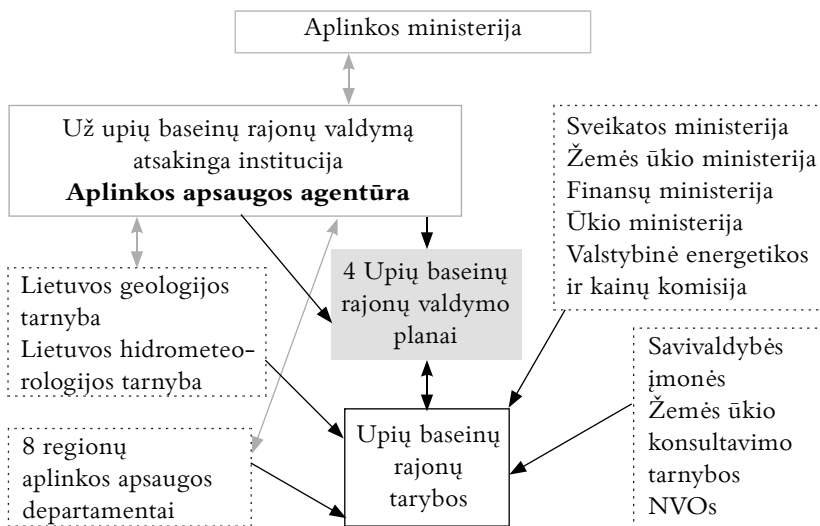
Planuose, kurie yra detalūs strateginiai planavimo dokumentai, ši struktūra yra detalizuojama į atskirus struktūrinius vienetų. Kiekvienam planui yra parengiamos jų įgyvendinimo priemonių programos. Ir planams, ir priemonių programoms yra atliekamas strateginis pasekmių aplinkai vertinimas (žr. šio skyriaus 4.6 poskyrį). Parengti ir apsvarstyti planai teikiami tvirtinti. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2015 m. patvirtino Nemuno, Lielupės, Ventos ir Dauguvos upių baseinų rajonų valdymo planus, kurie yra parengti įgyvendinti 2016–2021 m., ir jų priemonių programas. Aplinkos apsaugos agentūra ir Lietuvos geologijos tarnyba yra atsakingos už upių baseinų rajonų planų ir priemonių programų rengimą, kuriame dalyvauja daug mokslo ir kitų institucijų bei atskirų ekspertų.

Valdant vandenį suteikta teisė dalyvauti visuomenei ir suinteresuotiesiems asmenims (*Gooch, Stalnacke, 2010*). Kompetentingos organizacijos privalo visuomenei teikti informaciją ir įvairią medžiagą apie upių baseinų būklę, supažindinti su parengtų planų ir priemonių

programų bei jų SPAV ataskaitos projektais, kviesti dalyvauti juos aptariant ir svarstant. Visuomenė turi teisę teikti motyvuotus siūlymus ir dalyvauti viešuosiuose svarstymuose arba kitais būdais teikti siūlymus bei teisę gauti stebėsenos (monitoringo) duomenis. Be plano projekto, Lietuvoje dar papildomai rengiama visuomenei skirta plano santrauka, kuri skelbiama Aplinkos apsaugos agentūros tinklalapyje ir viešai svarstoma. Ši santrauka yra populiarus visiems suprantamas plano variantas. Visuomenė tam tikra tvarka iki nustatyto termino gali teikti savo siūlymus, į pagrįstus iš jų turėtų būti atsižvelgiama. Be to, galima pateikti klausimų, į kuriuos yra atsakoma. Ir planai, ir priemonių programos yra koreguojamos atsižvelgiant į pateiktus siūlymus.

Svarbiausia upių baseinų rajonų planų ir priemonių programų įgyvendinimą koordinuojanti institucija – Aplinkos apsaugos agentūra. Aplinkos ministerijos funkcijos yra šios: vandenų politikos formavimas, planų ir priemonių programų valdymo priežiūra. Valdymo procese dalyvauja daugelis institucijų ir organizacijų. Principinė valdymo schema yra pateikta 4.3 paveiksle.

Upių baseinų rajonų valdymo struktūra



4.3 paveikslas. Upių baseinų rajonų valdymo struktūros schema

Valdant upių baseinų rajonus dalyvauja koordinavimo tarybos, kurių nariai yra įvairių organizacijų ekspertai. Šios tarybos dalyvauja: nustatant vandensaugos tikslus, esamas problemas, sudarant veiksmų priemonių plano programas, diskusijose dėl jų įvairių rengimo klausimų, svarstant planą su visuomene ir suinteresuotosiomis organizacijomis, nustatant veiksmų plano įgyvendinimo prioritetus, aptariant upių baseinų rajonų planų ataskaitas, iš dalies ir įgyvendinant valdymo planus bei derinant suinteresuotųjų asmenų pozicijas ir pan.

Integruotas upių baseinų valdymas upių baseinų rajonų planų pagrindu – viena iš efektyviausių aplinkos valdymo formų. Nors vandenių apsauga yra išskiriama kaip atskiras aplinkos sektorius, planai apima daugelį žmonių veiklos rūšių, dėl to jie integruoja aplinkos apsaugą į įvairius ūkio sektorius.

4.6. POVEIKIO APLINKAI VERTINIMAS

Poveikio aplinkai vertinimas (PAV) pradėtas taikyti Jungtinėse Amerikos Valstijose nuo 1970 m., kai 1969 m. buvo priimtas Nacionalinis aplinkos politikos įstatymas. Jame buvo poveikio aplinkai vertinimui skirtas skyrius (*Canter, 1996*). Remiantis šiuo teisės aktu buvo parengtos vertinimo procedūros ir tvarka. PAV neatsitiktinai pradėtas taikyti JAV, kur šeštajame ir septintajame XX a. dešimtmečiais sparčiausiai iš visų šalių plėtojosi pramonė ir žemės ūkis, dėl to didėjo aplinkos tarša ir neigiamas poveikis aplinkai. Ir aplinkosaugininkai, ir mokslininkai suprato, kad plėtojant įvairias veiklos rūšis reikėtų mažinti poveikį aplinkai. Be to, žmonių veiklos negalima drausti, nes ji reikalinga žmonijos egzistencijos ir vystymosi progresui užtikrinti. Poveikio aplinkai vertinimas – savotiškas žmonių veiklos ribojimo ir leidimo ją plėtoti kompromisas. PAV tikslas – ne drausti plėtoti tam tikras veiklos rūšis, o rasti jų alternatyvų ir kompromisų, tai yra prevencijos priemonė. PAV yra taikomas tik įvertinant planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai, jis netaikomas jau vykdomoms ūkinės veiklos rūšims, o vykdomos veiklos poveikis aplinkai gali būti vertinamas atliekant aplinkosaugos auditus. Įgyvendindama PAV nuo JAV nelabai atsiliko ir Kanada, nes ji tokius vertinimus pradėjo atlikti

1973 metais. Kita vertus, Europos Bendrijų šalyse PAV pradėtas taikyti vėliau, 1985 m. priėmus Tarybos direktyvą 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. 1997 m. ją pakeitė nauja Tarybos direktyva 97/11/EB bei 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. Tarptautiniu mastu poveikio aplinkai vertinimas pradėtas taikyti 1991 m. pasirašius konvenciją dėl poveikio aplinkai vertinimo tarpvalstybiniame kontekste (ESPO konvenciją).

Poveikio aplinkai vertinimas iš esmės yra planuojamos ūkinės veiklos galimo poveikio aplinkai nustatymo, apibūdinimo ir įvertinimo procesas. Poveikio aplinkai vertinimo procedūros atskirose šalyse skiriasi, pavyzdžiui, stebėsenos (monitoringo), aplinkosaugos audito taikymo, visuomenės dalyvavimo ir pan. Kita vertus, tarptautiniu mastu yra pripažintos bendros procedūrų nuostatos ir penki svarbiausi PAV etapai: atrankos, apimties nustatymo (PAV programos rengimo), studijos ir ataskaitos rengimo, jos nagrinėjimo ir aptarimo, sprendimo dėl planuojamos ūkinės veiklos plėtros galimybių pasirinktoje vietoje priėmimo.

Kaip minėta, Europos Bendrijų šalyse PAV pradėtas taikyti 1985 m. priėmus direktyvą 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. Lietuvoje Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas priimtas tik 1996 m. (vėliau buvo papildytas, aktuali 2013 m. redakcija), priimta ir nemažai įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų. 2000 m. buvo parengtas Poveikio aplinkai vertinimo vadovas, o 2009 m. jis buvo papildytas ir atnaujintas pagal tuo metu galiojančius teisės dokumentus (*Raulinaitis*, 2009). Šis vadovas yra svarbiausias parankinis leidinys, galintis padėti planuojamų ūkinių veiklos rūšių organizatoriams atlikti PAV. Kita vertus, šiuo metu dauguma teisės aktų yra pakeista, dėl to vien minėtuju vadovu vadovautis negalima. Iki priimant šį įstatymą planuojamų veiklos rūšių poveikis aplinkai buvo šiek tiek vertinamas remiantis Aplinkos apsaugos departamento, o vėliau Aplinkos apsaugos ministerijos teisės dokumentais. Tuo laikotarpiu tarptautiniuose projektuose PAV buvo atliekamas taikant Pasaulio banko priimtas taisykles.

Remiantis EB ir nacionaliniais teisės aktais buvo suformuluoti PAV tikslai, uždaviniai, nustatytos procedūros ir jų atlikimo tvarka. Pagal Lietuvos teisės aktus, yra išskiriami trys poveikio vertinimo tikslai:

1) nustatyti, apibūdinti ir įvertinti galimą tiesioginį ir netiesioginį planuojamos ūkinės veiklos poveikį atmosferai ir klimatui, vandenims, biologinei įvairovei, kraštovaizdžiui, žemės paviršiui ir dirvožemiui, jos gelmėms, kultūrinėms ir kitoms vertybėms, visuomenės sveikatai; 2) sumažinti planuojamos ūkinės veiklos neigiamą poveikį aplinkos komponentams ir visuomenės sveikatai; 3) nustatyti, ar planuojama veikla pagal savo pobūdį ir poveikį aplinkai leistina konkrečioje vietoje. M. Raulinaitis (2009 m.) apibendrina tarptautinius bei nacionalinius dokumentus ir aiškiai išdėstė, kad ir nespecialistai galėtų suprasti PAV reikalavimus, procedūras ir šiuos svarbiausius tikslus:

- nustatyti, apibūdinti ir įvertinti galimą tiesioginį ir netiesioginį planuojamos veiklos poveikį aplinkai bei užtikrinti, kad į aplinkos apsaugos aspektus bus atsižvelgta iki šios veiklos vykdymo pradžios;
- visiems PAV proceso dalyviams pateikti su ūkine veikla susijusią informaciją;
- optimizuoti planavimo ir projektavimo procesą, siekiant išvengti aplinkos apsaugos požiūriu nepalankių vietos parinkimo, techninių, statybos ir eksploatacijos sprendimų;
- numatyti planuojamos ūkinės veiklos alternatyvas ir sudaryti prielaidas tinkamiausiai iš jų parinkti;
- nustatyti, ar planuojama ūkinė veikla, įvertinus jos pobūdį ir poveikį aplinkai, leistina pasirinktoje vietoje;
- numatyti galimo neigiamo poveikio išvengimo, sumažinimo, atkūrimo ar kompensavimo priemonės ir jų įgyvendinimo būdus.

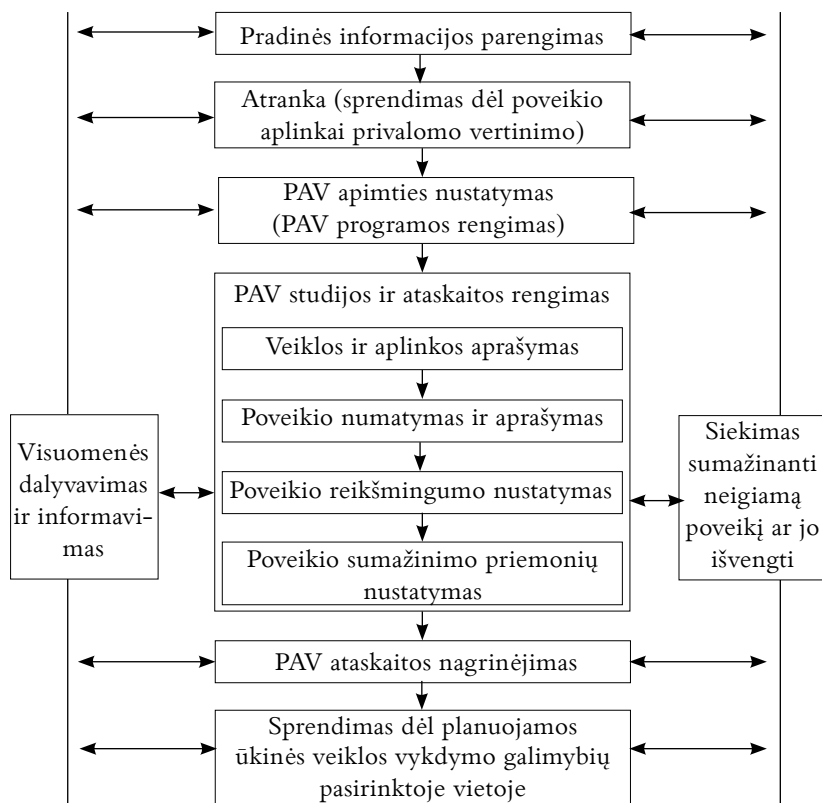
Pagal įstatymą (2013 m. redakcija), planuojamo poveikio aplinkai proceso dalyviai yra šie: atsakingoji institucija, planuojamos ūkinės veiklos organizatorius (užsakovas), poveikio aplinkai vertinimo dokumentų rengėjas, poveikio aplinkai vertinimo subjektai, suinteresuotoji visuomenė ir visuomenė. *Atsakingoji institucija* yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotoji institucija – Aplinkos ministerija ir jai pavaldžios institucijos: Aplinkos apsaugos agentūra ir aštuoni regionų aplinkos apsaugos departamentai bei Lietuvos geologijos tarnyba. Planuojamos ūkinės veiklos organizatorius (užsakovas) yra fiziniai ar juridiniai asmenys, planuojantys ūkinę veiklą, kuriai turėtų būti atliktos šiame įstatyme nustatytos poveikio aplinkai vertinimo procedūros. Dažniausiai ūkinės veiklos rūšis planuojanti organizacija PAV

neatlieka, o nustatyta tvarka užsako PAV dokumentų rengėjus. Po-veikio aplinkai vertinimo dokumentų rengėjas yra planuojamos ūkinės veiklos organizatoriaus (užsakovo) įgaliotasis fizinis ar juridinis asmuo, turintis atitinkamą kvalifikaciją ir atliekantis PAV procedūrą bei rengiantis būtinus dokumentus. Šių rengėjams būtinas aukštasis išsilavinimas ir atitinkami kvalifikaciniai reikalavimai, tačiau tai nėra pakankamai aiškiai nustatyta. Lietuvoje praktiškai ir teisiškai vos ne kiekviena net tinkamos kvalifikacijos neturinti organizacija, pasitelkusi kvalifikuotų išorės ekspertų, gali atlikti PAV. Kita vertus, daugelyje šalių PAV atliekančioms organizacijoms arba tam tikriems ekspertams nustatyta tvarka yra išduodami specialūs sertifikatai, o Čekijoje dėl planuojamos ūkinės veiklos poveikio vertinimo įsteigtoms ar potencialioms „Natura 2000“ teritorijoms yra išduodami atskiri sertifikatai tiems asmenims, kurie atitinka specialius su „Natura 2000“ apsauga ir tvarkymu susijusius reikalavimus. Pagal Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą, *poveikio aplinkai vertinimo subjektai* yra valstybės ir savivaldybių institucijos, nagrinėjančios poveikio aplinkai vertinimo programas ir ataskaitas bei pagal savo kompetenciją teikiančios išvadas. *Suinteresuota visuomenė* yra ta, kuriai poveikį daro arba gali daryti sprendimai, veiksmai ar neveikimas poveikio aplinkai vertinimo srityje arba kuri yra suinteresuota poveikio aplinkai vertinimo procesu, o *visuomenę* sudaro vienas arba keli fiziniai ar juridiniai asmenys bei jų organizacijos, asociacijos ar grupės. Suinteresuota visuomenė ir visuomenė yra išskiriamos panašiai kaip ir teritorijų planavimo proceso metu, ir toks skirstymas, kaip minėta, neatitinka užsienio šalyse taikomos suinteresuotųjų asmenų sampratos (*Stoll-Kleemann, Welp, 2006*).

Planuojamos ūkinės veiklos poveikis aplinkai yra atliekamas ne visais atvejais. Kai poveikis yra nedidelis, netikslinga ekonomiškai ir naudojantis kitais ištekliais atlikti PAV. Ir ankstesnėje direktyvoje (85/337/EEB), ir atnaujintoje 2011/92/ES yra nustatyti sąrašai (direktyvos priedai), pagal kuriuos reikia atlikti PAV arba nereikia. Lietuvoje Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatyme yra du priedai (rūšių sąrašai), pagal kuriuos yra nustatyta, ar PAV yra privalomas, ar reikalinga atranka, kurios metu nustatoma, ar būtina jį atlikti. Įstatyme yra nustatyta, kad PAV yra privalomas atlikti tada, kai planuojama ūkinė veikla įrašyta į 1 priedo ūkinių veiklų sąrašą, t. y. tokios ūkinės veiklos rūšys, kurių poveikis aplinkai privalo būti vertinamas be atrankos

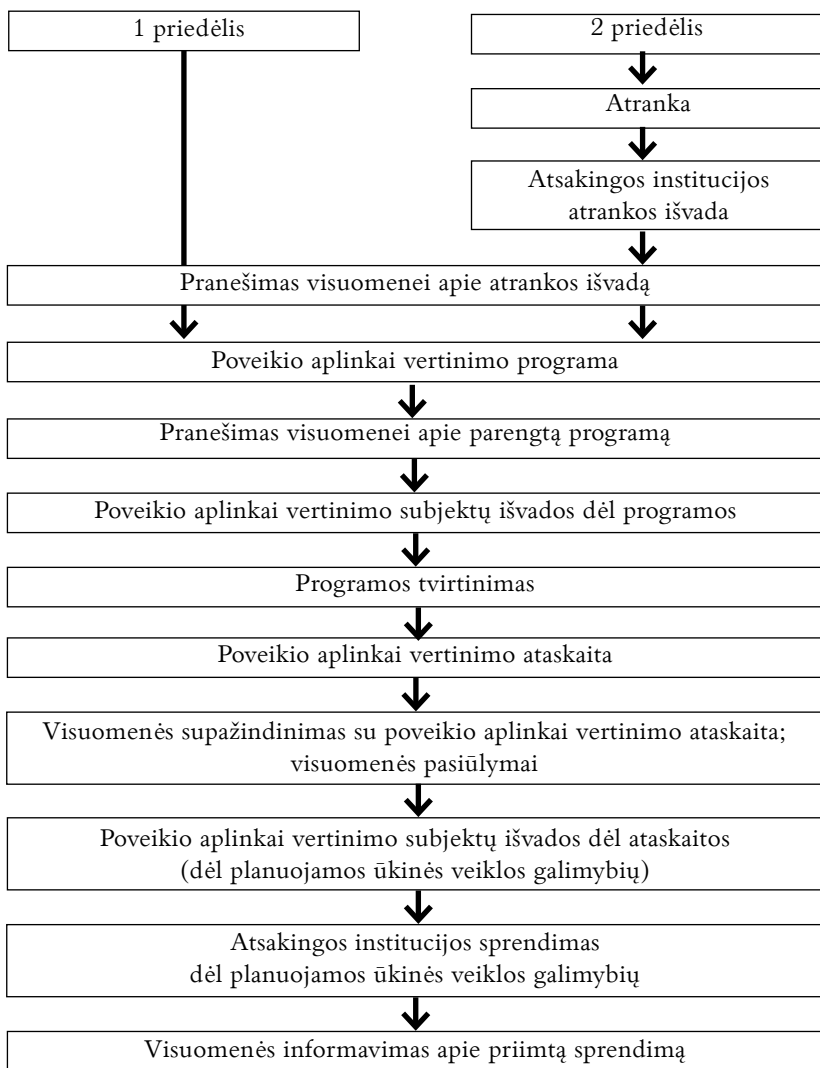
proceso (1 priedas „Planuojamos ūkinės veiklos, kurių poveikio aplinkai vertinimas privalo būti atliekamas“); kai atrankos metu yra nustatoma būtinybė atlikti PAV konkrečiai ūkinei veiklai (žr. 2 priedą).

Įstatyme yra išskirti PAV atlikimo atvejai dėl Europos ekologinio tinklo potencialioms ir įsteigtoms „Natura 2000“ teritorijoms. Jeigu planuojama ūkinė veikla yra reikšminga ir gali daryti poveikį „Natura 2000“ teritorijoms, pagal Aplinkos ministerijos nustatytą tvarką yra atliekamas tam tikras reikšmingumo nustatymo vertinimas. PAV atranka yra privaloma visoms planuojamos veiklos rūšims, kurios yra įtrauktos į 2 priedo sąrašą (Planuojamos ūkinės veiklos rūšys, kurioms turi būti taikoma atranka dėl poveikio aplinkai vertinimo).



4.4 paveikslas. Poveikio aplinkai vertinimo proceso etapai
(Raulinaitis, 2009)

PLANUOJAMOS ŪKINĖS VEIKLOS POVEIKIO APLINKAI VERTINIMO PROCESO PAGRINDINĖS PROCEDŪROS



4.5 paveikslas. Poveikio aplinkai vertinimo procedūros struktūra remiantis
1 ir 2 priedais (*Raulinaitis, 2009*)

PAV procese yra išskirta ir apibrėžta, koks poveikis aplinkai yra reikšmingas. Vertinant yra atsižvelgiama į planuojamos ūkinės veiklos pobūdį, apimtį, numatomos vietovės ypatumus, nes tai gali daryti reikšmingą poveikį aplinkai. Kaip minėta, PAV procesas susideda iš atskirų vertinimo etapų (žr. 4.4 ir 4.5 paveikslus). Pirmasis svarbiausias etapas yra atranka, kurios metu yra nustatoma, ar privaloma atlikti visą vertinimą. PAV neatliekamas, jeigu veikla nedaro reikšmingo poveikio aplinkai. Taip siekiama užtikrinti, kad į aplinkos apsaugos aspektus būtų atsižvelgiama jau per ankstyvąsias planavimo stadijas ir būtų parenkamos kompleksinės neigiamo poveikio prevencijos priemonės. Atrankos metu yra taikomi šie metodai: sąrašų sudarymo ir atrankos kriterijų nustatymo, pirminio vertinimo procedūrų taikymo.

Pagal įstatyme numatytą tvarką, jeigu vertinimas yra privalomas (pagal 1 priedą) arba tai išsiaiškinama po atrankos, reikia nustatyti planuojamos ūkinės veiklos apimtį, t. y. parengti poveikio aplinkai vertinimo programą, pranešti apie ją visuomenei, suderinti ir patvirtinti atsižvelgiant į Aplinkos ministerijos vadovo pastabas. Nustatant PAV apimtį yra siekiama šių tikslų (*Raulinaitis, 2009*):

- nustatyti planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo ataskaitos (toliau – ataskaita) turinį ir apimtį bei joje nagrinėjamus klausimus;
- užtikrinti, kad ataskaitoje būtų išsamiai nagrinėjamas tik reikšmingas poveikis aplinkai ir pateikiama informacija, būtina priimti motyvuotą sprendimą, ar planuojama ūkinė veikla, įvertinus jos pobūdį ir poveikį aplinkai, leistina pasirinktoje vietoje;
- skatinti neigiamo poveikio prevencijos ir mažinimo bei alternatyvių priemonių planavimą ir svarstymą ankstyvuoju veiklos planavimo metu;
- numatyti, kokie metodai bus taikomi planuojamos ūkinės veiklos poveikiui aplinkai prognozuoti, jo svarbai nustatyti ir įvertinti;
- palengvinti planuojamos ūkinės veiklos organizatoriui (užsakovui) tolesnes planavimo (projektavimo) procedūras, užtikrinti planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo subjektų dalyvavimą ir jų išvadų pateikimą laiku.

Per šį etapą būtina nustatyti visus aspektus, kuriuos reikės vertinti. Pavyzdžiui, jeigu programoje nebus numatytas atliekų susidarymo poveikis aplinkai, vėliau į tai nebus atsižvelgiama ir vertinama. PAV subjektai turėtų teikti siūlymus ir pakeitimus. Programą nustatyta tvarka tvirtina atsakingoji institucija (dažniausiai regionų aplinkos apsaugos departamentai). Vadinasi, kai programa yra patvirtinama, vėliau tik ja remiantis ir atliekama vertinimo procedūra. Svarstant programą dalyvauja suinteresuotieji asmenys. PAV vertinimo dokumentų rengėjas nustatyta tvarka informuoja visuomenę apie parengtą programą.

Toliau pagal patvirtintą programą yra rengiama PAV studija ir ataskaita. Jos rengimo metu yra aprašomos planuojamos ūkinės veiklos rūšys ir įvertinama esama aplinkos būklė, nustatomas galimas poveikis, jo apimtis ir reikšmė, išnagrinėjamos ir pateikiamos poveikį mažinančios priemonės, veiklos ir vietos alternatyvos. Ataskaitoje turėtų būti išnagrinėti visi programoje numatyti klausimai. Kaip minėta, PAV neturi tikslo neleisti vykdyti atitinkamų ūkinės veiklos rūšių, bet parinkdama tinkamas poveikį mažinančias priemones (pvz., tiesiant kelius yra įrengiamos gyvūnų pralaidos, aptveriami keliai ir pan.) siekia sumažinti neigiamą poveikį aplinkai. Be to, gana svarbu apsvarstyti ir veiklos, ir vietos alternatyvas. Pavyzdžiui, kaip veiklos alternatyva galėtų būti gyvenvietėje statomos katilinės kuro (skystojo, dujų ar šiaudų ir pan.) parinkimas. Kita vertus, ne visada yra vertinamos veiklos alternatyvos, nes neretai pasitaiko atvejų, kai kiti variantai tiesiog negalimi. Vietų parinkimo alternatyvos taikomos gana dažnai, bet kai kuriais atvejais galima tik viena vietovė. Alternatyvos visada praverčia mažinant neigiamą poveikį aplinkai ir visuomenei.

Atliekamam vertinimo procesui yra taikomi įvairūs vertinimo metodai, nustatantys poveikį aplinkai bei socialiniam ir ekonominiam kontekstui. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad vertinimo metodai nėra apibrėžti įstatymu, o įtvirtinti tik įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose. Be to, jie nėra tokie detalūs, kad būtų galima tiksliai įvertinti galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai ir visuomenei. Aplinkos ministerijos parengtame vadove (*Raulinaitis, 2009*) yra siūloma atkreipti dėmesį į tam tikrus aplinkos komponentus. Jame nėra labai aiškiai išdėstytų metodų, tik bendrojo pobūdžio. Praktikoje dažniausiai yra siūloma palyginti panašių projektų patirtį, kai jau

pradėta vykdyti tam tikrą veiklą ir galima nustatyti neigiamą jos poveikį, sudaryti galimo poveikio tinklalapius ir pan. Kita vertus, Vakarų šalyse jau senokai parengti išsamūs vertinimo metodai, pavyzdžiui, JAV – L. Cartero (1996 m.), Anglijoje – P. Morriso ir R. Therivel (1995 m.). Žinoma, šiuo metu vertinimo metodai yra gerokai tobulesni, nes taikomos šiuolaikiškos IT technologijos, bet ir ankstesnieji metodai yra detalesni nei šiomis dienomis taikomi Lietuvoje.

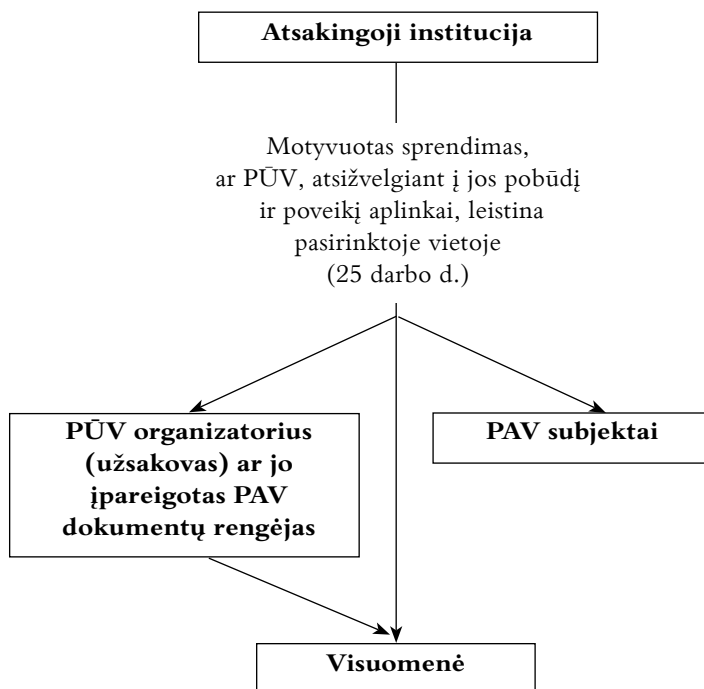
Parengta PAV ataskaita yra išnagrinėjama PAV subjektų, ji svarstoma kartu su visuomene, o vėliau atsižvelgus į pateiktas pastabas yra tvirtinama atsakingosios institucijos (dažniausiai regionų aplinkos apsaugos departamentų). PAV subjektai turi teisę pateikti motyvuotų siūlymų ar pakeitimų. Dokumentų rengėjas turėtų į juos atsižvelgti ir papildyti ar pataisyti ataskaitą. Suinteresuota visuomenė irgi gali pateikti siūlymų. Pataisyta ataskaita yra teikiama vertinimo subjektams, kad šie patikrintų, ar joje išnagrinėti programoje numatyti klausimai.

Svarbią vietą PAV procese užima suinteresuotieji asmenys, visuomenė, o pagal Lietuvos teisės aktus – suinteresuota visuomenė. Panašiai, kaip anksčiau buvo minėta dėl teritorijų planavimo dokumentų svarstymo, suinteresuota visuomenė privalo dalyvauti svarstant PAV ataskaitą ir pateikti motyvuotų siūlymų. Visuomenė turėtų būti informuojama jai prieinamais būdais: žiniasklaidoje, iškabinant skelbimus tose vietovėse, kur planuojama ūkinė veikla, susitikimų metu pristatant ataskaitas ar jas paviėšinant internete ir pan. Dokumentų rengėjai turėtų atsižvelgti į motyvuotus suinteresuotos visuomenės siūlymus, kurių yra paisoma ir tada, kai atsakingoji institucija priima sprendimą dėl planuojamos ūkinės veiklos. Tais atvejais, kai pažeidžiami visuomenės interesai, jos atstovai turi teisę nustatyti tvarka kreiptis į teismą. Paprastai dokumentų rengėjai siekia, kad nekiltų konfliktų su visuomene, nes dėl įvairių ginčų ataskaitos tvirtinimas ir sprendimų priėmimas užtrunka. Kone visame Vakarų pasaulyje kur kas naudingiau įtraukti visuomenę ir išvengti bereikalingų konfliktų. Pastaraisiais metais to siekiama ir Lietuvoje. Dėl to vertėtų remtis praktiškai išbandytais suinteresuotos visuomenės įtraukimo į PAV procesą metodais (žr. 4.3 lentelę). Tai ne tik demokratiško valdymo išraiška, bet ir sklandesnio PAV proceso užtikrinimas.

4.3 lentelė. Suinteresuotos visuomenės dalyvavimo PAV procese tikslai, lygiai ir principai (*Raulinaitis, 2009*)

Suinteresuotos visuomenės dalyvavimo PAV procese tikslai, lygiai ir principai		
<i>Visuomenės dalyvavimo tikslai</i>	<i>Visuomenės dalyvavimo lygiai</i>	<i>Sėkmingo visuomenės dalyvavimo principai</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Informacijos pateikimas; • Nuomonės ir argumentų pateikimas; • Veiklos planavimui ir projektavimo procesams daroma įtaka; • Visuomenės pasitikėjimo stiprinimas; • Sprendimų priėmimo objektyvumas; • Konfliktų vengimas ir sumažinimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informavimas (vienpusis informacijos srautas); • Konsultavimas (abipusis informacijos srautas, visuomenei suteikiama galimybė pareikšti savo nuomonę); • Dalyvavimas (visuomenė dalyvauja priimant sprendimus). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pateikti pakankamai informacijos; • Skirti pakankamai laiko susipažinti su pateikta informacija ir diskusijoms; • Suteikti galimybę pareikšti įvairių nuomonių; • Atsižvelgti į pateiktas pastabas ar iškeltas problemas; • Pasirinkti tinkamus visuomenės dalyvavimo metodus ir laiką.

Suderinęs visų vertinimo subjektų ir suinteresuotos visuomenės pozicijas, dokumentų rengėjas teikia ataskaitą atsakingajai institucijai, kuri priima sprendimą dėl galimybės vykdyti planuojamą ūkinę veiklą. Siekiant išvengti atsakingųjų institucijų PAV proceso vilkinimo, kiekvienai procedūrai yra nustatomi tam tikri atlikimo terminai. Kita vertus, dėl įvairių ginčų PAV procesas kartais užtrunka ilgiau nei numatyta.



4.6 paveikslas. Sprendimo dėl planuojamos ūkinės veiklos vykdymo pasirinktoje vietoje supaprastinta priėmimo procedūra
(Raulinaitis, 2009)

4.7. STRATEGINIS PASEKMIŲ APLINKAI VERTINIMAS

4.7.1. Strateginio pasekmių aplinkai vertinimo apibūdinimas

Strateginis aplinkos, arba strateginis pasekmių aplinkai, vertinimas (angl. *strategic environmental assessment*) pradėtas taikyti vėliau nei poveikio aplinkai vertinimas. Strateginio aplinkos vertinimo sąvoka yra gana plačiai vartojama. Populiariai tai galima apibrėžti kaip strateginių planavimo dokumentų pasekmių aplinkai vertinimą. Lietuvių kalboje šis vertinimas buvo įvardijamas skirtingai. Iš pradžių buvo vartojamas

strateginio aplinkos vertinimo terminas, o šiuo metu oficialiai – strateginis pasekmių aplinkai vertinimas arba planų ir programų strateginis pasekmių aplinkai vertinimas.

Šio vertinimo objektai yra strateginiai planavimo dokumentai (politiniai dokumentai, strategijos, planai, programos ir kt.), o poveikio aplinkai vertinimas yra taikomas vertinant planuojamos ūkinės veiklos projektų poveikį aplinkai. Remiantis strateginio planavimo koncepcija, projektai nėra strateginio planavimo objektai, išskyrus atvejus, kai jie apima labai plačias veiklos sritis, pavyzdžiui, dauginiai projektai (angl. *multiprojects*). Painiavos gali kilti tada, kai nevisiškai aiškiai suprantama, kas yra strategija, o kas – taktika (žr. 1 skyrių).

Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas buvo apibūdintas kaip formalizuotas, sistemiškas ir išsamus procesas, vertinantis strateginių dokumentų (politikos, planų ir programų) ir jų alternatyvų poveikį aplinkai, kurio rezultatas – parengta vertinimo ataskaita. Ši ataskaita turėtų būti viešai išnagrinėta iki bus priimtas jos patvirtinimas (*Therivel ir kt.*, 1992). Tai labiausiai užsienio šalyse paplitęs išaiškinimas. Vėliau buvo pasiūlyta taikyti supaprastintą strateginių planavimo dokumentų vertinimą – strateginę aplinkosaugos peržiūrą (angl. *strategic environmental appraisal*). Pastaroji yra ne tokia formalizuota ir sistemiška procedūra, jai gali nereikėti nagrinėti siauresnių poveikio aplinkai aspektų, parengti ataskaitos ar įtraukti į svarstymus visuomenės, nebūtina ir oficialiai tvirtinti rezultatų, o parengti tik išvadas. Vis dėlto šios peržiūros metu yra nustatomas galimas strateginių veiksmų poveikis aplinkai ir siūloma priemonių, mažinančių poveikį aplinkai (pvz., *B. Dalal-Clayton ir B. Sadler*, 2005; *R. Therivel ir M. R. Partidario*, 1996). Lietuvoje strateginė aplinkosauginė peržiūra netaikoma.

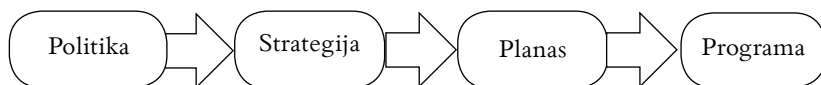
Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas skiriasi nuo aplinkosaugos audito, strateginių aplinkosaugos studijų, strateginės aplinkosaugos peržiūros, ekologinių peržiūrų (pvz., gamtotvarkos planų peržiūros), kuriose oficialiai netaikomos SPAV procedūros ir jose dažniausiai yra skirtingi vertinimo objektai. Kita vertus, tokie vertinimai padeda iki galo numatyti visus strateginius padarinius aplinkai.

Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas dažniausiai taikomas šiems planavimo dokumentams (*Therivel, Partidario*, 1996):

- sektorių dokumentams (pramonės, transporto, energetikos, žemės ir miškų ūkio, energetikos, turizmo ar rekreacijos plėtrės procesams ir pan.);

- teritoriniams planavimo dokumentams (regionų plėtros, žemėnaudos, struktūriniams, integruoto valdymo planams, o tam tikrais atvejais ir Lietuvos teritorijų planavimo dokumentams);
- netiesioginiams planavimo dokumentams (vyriausybių planavimo politikos dokumentams, naujoms technologijoms sukurti, privatizavimo politikai ir pan.).

Strateginių planavimo dokumentų hierarchiškumas apima politiką (t. y. viešą veiksmų deklaravimą, inspiravimą ir veiklos kryptčių nurodymą), planus, programas, dauginius projektus (t. y. kelių projektų visuma, apimanti platesnį regioną ir daugiau sprendimų nei pavienis projektas). Kaip minėta, konkrečių projektų vertinimas yra PAV sritis. Supaprastinta strateginio planavimo dokumentų schema yra tokia, taigi vertinimas apima:



Strateginis pasekmių vertinimas, skirtingai nei PAV, ne tik išorinė procedūra, ji yra integruota į strateginių planavimo dokumentų rengimo procesą. SPAV dažniausiai atlieka tos pačios organizacijos, kurios rengia strateginius planavimo dokumentus. Minėtasis vertinimas apima šiuos svarbiausius etapus: vertinimo būtinybės, tikslų ir kriterijų nustatymo, vertinimo pobūdžio apibrėžimo, alternatyvų formulavimo ir jų palyginimo, galimo poveikio įvertinimo, viešinimo, visuomenės ir suinteresuotųjų asmenų įtraukimo, vertinimo ataskaitos rengimo, stebėsenos (monitoringo) ir peržiūros (arba vertinimo). Remiantis R. Therivel ir M. R. Partidario (1996 m.), toliau yra pateikiamas supaprastintas strateginio planavimo ir strateginio pasekmių aplinkai vertinimo etapų sugretinimas. Žinoma, pirminis SPAV etapas yra nustatyti, ar strateginis pasekmių aplinkai vertinimas yra reikalingas. Jeigu nereikalingas, SPAV nėra atliekamas. 4.4 lentelėje yra pateikti šių autorių pasiūlyti sulyginimai:

4.4 lentelė. Strateginio planavimo ir strateginio pasekmių aplinkai vertinimo etapų palyginimas (*Therivel, Partidario, 1996*)

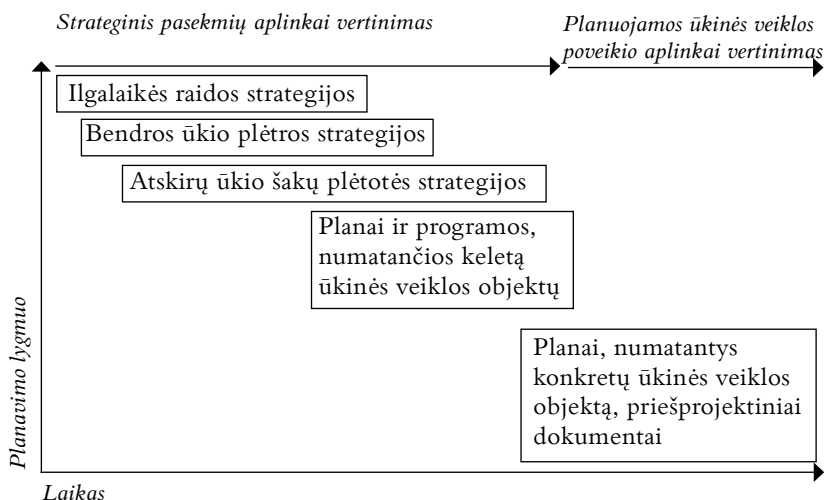
Strateginio planavimo etapai	Strateginio pasekmių aplinkai vertinimo etapai
1. Strateginių tikslų suformulavimas	1. Išanalizuojamas strateginis dokumentas. Nustatomi tikslai ir alternatyvos
2. Alternatyvių veiksmų ir scenarijų nustatymas	2. Nustatomas galimas poveikis ir jo mastas. Vertinimo kriterijų ir rodiklių suformulavimas ir taikymas. Aprašoma esama ir būsima aplinkos būklė
3. Integruotas tikslų ir komponentų vertinimas. Tinkamiausių alternatyvų parinkimas	3. Prognozuojamas ir vertinamas poveikis. Alternatyvių veiklos rūšių pasekmių aplinkai lyginimas ir vertinimas
4. Siūlomos poveikio mažinimo ir (ar) išvengimo priemonės pasirinktam planavimo dokumentui. Galutinio plano ar programos varianto rengimas	4. Siūlomos poveikio mažinimo ir (ar) išvengimo priemonės. Siūloma stebėsenos programa
5. Strateginių dokumentų viešinimas	5. Dalyvavimas viešinio procese
6. Plano ar programos tvirtinimas	6. Pasirinktos alternatyvos pasekmių sumažinimo ar jų išvengimo priemonių nustatymas. Strateginio pasekmių aplinkai vertinimo ataskaitos rengimas
7. Strateginių dokumentų įgyvendinimas ir stebėseną	7. Planų ir programų įgyvendinimo pasekmių aplinkai stebėseną
8. Planų ir programų peržiūra bei vertinimas	8. Plano ar programos įgyvendinimo poveikio aplinkai ir tikslų pasiekimo stebėseną bei vertinimas

Žinoma, toks etapų palyginimas yra supaprastintas ir apibendrintas variantas. Kai kuriose šalyse ir strateginio planavimo, ir SPAV procedūros yra skirtingos. Be to, esama ir tam tikrų SPAV teisinės bazės skirtumų, ypač nustatant procedūras. Tokiu būdu strateginis pasekmių aplinkai vertinimas ir jo procedūros atskirose šalyse tam tikrais aspektais gali būti atliekamos šiek tiek skirtingai, pavyzdžiui,

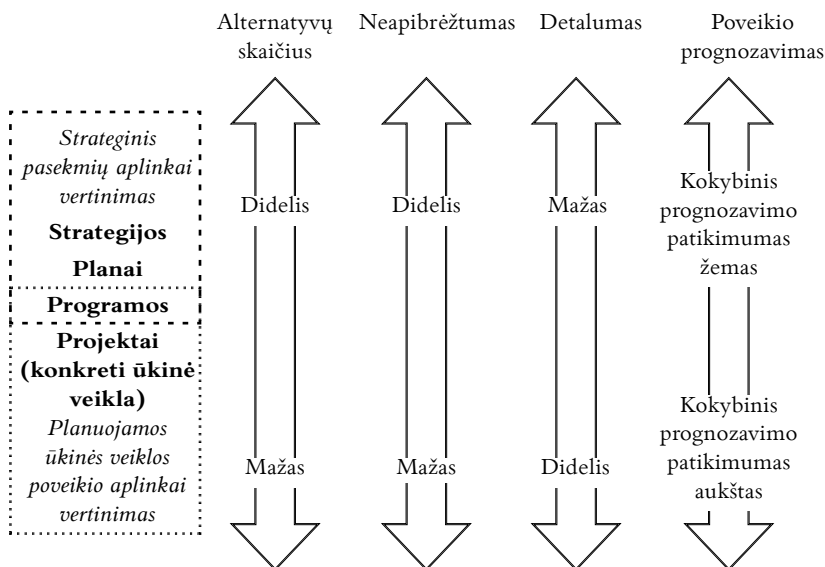
nevertinamas politikos poveikis (pvz., Lietuvoje), skiriasi viešinimo ar visuomenės įtraukimo procesas. Europoje viena iš pirmųjų SPAV pradėjo taikyti Didžioji Britanija (apie 1990 m.). Matyt, tai lėmė, kad šioje šalyje susiformavo stipri šios srities mokslininkų mokykla, kurios atstovai kartu su aplinkosaugininkais pradėjo raginti taikyti SPAV procedūras vertinant strateginius dokumentus. Ši mokykla apibūdino SPAV sąvoką ir nustatė svarbiausius jo įgyvendinimo etapus. Tik vėliau SPAV pradėtas taikyti Europos Sąjungos šalyse, kuriose yra vadovaujamasi Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/42/EB dėl tam tikrų planų ir programų pasekmių aplinkai vertinimo (*OL*, 2004). Dėl to svarbiausi SPAV principai yra panašūs, bet nacionalinių skirtumų dar gali išlikti.

Lietuvoje strateginių pasekmių aplinkai vertinimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (2004, nauja redakcija 2014). Pagal šį nutarimą, vertinimas yra atliekamas prieš priimant ir patvirtinant parengtus planus ir programas. Tikslas – parinkti tinkamiausias planų ar programų sprendinių alternatyvas, kurios turėtų mažiausią neigiamą poveikį aplinkai. Lietuvoje politikos poveikis aplinkai nėra vertinamas – kaip ir daugelyje kitų šalių, SPAV pradėtas taikyti vėliau nei PAV. Kita vertus, kai kurie autoriai laikosi nuomonės, kad kai buvo parengta Lietuvos kompleksinė gamtos apsaugos schema (1986 m.), buvo vertinamas įvairių ekonominių veiklos rūšių ir gamtos išteklių naudojimo poveikis aplinkai. Be to, manoma, kad parengtos strateginės regionų plėtros programos turėjo pasekmių aplinkai vertinimo elementų. Žinoma, tai buvo strateginio vertinimo bandymai, tačiau nesant teisiškai patvirtintų procedūrų tokių peržiūrų negalima pateikti kaip strateginių pasekmių aplinkai vertinimo.

Vos pradėjus propaguoti strateginių pasekmių aplinkai vertinimą, kilo abejonių dėl jo reikalingumo, nes jau sėkmingai veikė PAV. Vis dėlto SPAV šalininkai pagrindė nuomonę, kad šių vertinimų tikslai ir objektai skiriasi, nevienodos ir jų apimtys. Strateginis pasekmių aplinkai vertinimas plačiai apima ne tik konkrečias veiklos rūšis bei priemones, bet ir darnaus vystymosi procesus. Svarbiausi šių vertinimų skirtumai yra pateikti 4.7 ir 4.8 paveiksluose.



4.7 paveikslas. PAV ir strateginio pasekmių aplinkai vertinimo sąsajos (Raulinaitis, 2009)



4.8 paveikslas. PAV bei strateginio pasekmių aplinkai vertinimo panašumai ir skirtumai (Raulinaitis, 2009)

Svarbiausia, kad šis vertinimas užtikrina sprendimų priėmimą aukščiausiu, o ne vietos, lygmeniu. Paprastai PAV pradedamas rengti vėlai, kai jau yra numatyti ir patvirtinti strateginių dokumentų sprendiniai, parinktos tam tikros alternatyvos ir dėl to nauji pakeitimai yra neįmanomi. R. Therivel ir M. R. Partidario (1996 m.) yra nurodžiusios, kad projektų poveikio aplinkai vertinimas neapima šių efektų ar daromo poveikio:

- mažų projektų ar tvarkymo schemų, kuriuos rengiant nereikia vertinti poveikio aplinkai, suminio poveikio šalyje ar regione (pvz., vienam žemės ūkio projektui – nedideliame gyvulininkystės kompleksui – PAV gali būti rengiami, bet jei jų būtų keliolika, jų poveikis aplinkai būtų didžiulis; smulkūs urbanistiniai, rekreaciniai ar kiti projektai taip pat darytų tik nedidelį poveikį, bet jei jų būtų daug, suminis poveikis saugomai teritorijai būtų kur kas didesnis);
- indukuoto poveikio, kai vienas projektas inicijuoja kitų projektų vykdymą ir bendras jų visų poveikis yra didelis (pvz., prekybos centrų statyba užmiestyje skatina infrastruktūros plėtrą – kelių tiesimą, mažos hidroelektrinės atsiradimą, stulpų statymą ir laidų tiesimą ir t. t.);
- sinergetinio poveikio, kai kelių projektų poveikis viršija leistinas normas (pvz., vienas projektas sunaikina tik 5 proc. saugomos teritorijos, tačiau keli projektai gali sunaikinti kelias dešimt procentų ir ten gyvenančios retos rūšys gali išnykti).

Dėl to strateginis pasekmių aplinkai vertinimas suteikia galimybių išsamiai įvertinti visą įmanomą poveikį, o konkrečioje vietovėje nustatyti galimą planuojamos ūkinės veiklos poveikį aplinkai. Lietuvoje kilo audringų diskusijų dėl hidroelektrinių plėtros. Jeigu hidroenergetikų užmojai pastatyti norimą kiekį hidroelektrinių būtų įgyvendinti ir toks planas būtų patvirtintas, tai šiuo atveju naujai statomų ar atstatomų buvusių užtvankų ir hidroelektrinių statymo poveikio vertinimas jau būtų beveik betikslis.

4.7.2. Strateginių dokumentų analizės svarba vertinimo procesui

Strateginis pasekmių vertinimas yra tiesiogiai susijęs su strateginiais planavimo dokumentais. Kiekvienas strateginis planavimo dokumentas turi savo tikslus, dėl to juos pirmiausia ir reikia nustatyti. Vieniems

dokumentams jie yra nustatomi gana lengvai, kitiems – sunkiau. Be to, reikėtų įvertinti, ar tie tikslai yra suderinti su aukštesniojo hierarchinio lygmens dokumentais (programos su planu ir pan.) ir ar šis dokumentas gana gerai įgyvendins aukštesniojo lygmens dokumentą. Be to, dokumentai gali turėti tikslų ir (ar) uždavinių hierarchiją, t. y. vieni būti aukštesni už kitus, o kiekvienas tikslas turi turėti žemesniojo lygmens tikslų arba uždavinių. Pavyzdžiui, šis tikslas turi kelis žemesniojo lygmens tikslus: „Užtikrinti X šalies energetinius poreikius su minimaliais ekonominiais ir aplinkosauginiais kaštais“. Jį detalizuoja šie žemesniojo lygmens tikslai: „Sumažinti energijos panaudojimą“, „Skatinti energetinių išteklių panaudojimo įvairovę“, „Išsaugoti gamtos išteklius“ ir pan. Šie žemesniojo lygmens tikslai turi uždavinius, kurie yra gerokai tikslesni ir nukreipti į konkretesnę veiksmą, pavyzdžiui, „Sumažinti azoto oksidų emisijas“. Kita vertus, planavimo dokumentuose gali būti tik vieno lygio tikslai ir juos detalizuojantys uždaviniai, kuriuos sukonkretina siekiai, pastaruosius – tam tikri veiksmai ir priemonės, o vertinimui yra taikomi konkretūs rodikliai.

Strateginiuose dokumentuose kai kurie tikslai ar uždaviniai yra aplinkosauginiai ar su tuo labai susiję (nukreipti saugoti tam tikrus aplinkos komponentus), kiti yra visiškai ekonominiai, dar kiti – valdymo ir pan. Kai kurie iš jų gali būti kompleksiniai. Vertinami turėtų būti visi tikslai, atsižvelgiant į tai, į ką jie yra orientuoti. Kaip minėta, tikslams ir uždaviniams sukonkretinti yra taikomi siekiai, kurie yra suformuojami atsižvelgiant į pokyčių kryptį, pavyzdžiui, „Sumažinti anglies dioksido emisijas 20 proc., palyginus su 1990 metų būkle“, „Padidinti saugomų teritorijų plotą iki 2018 metų A regione 4 kartus palyginus su dabartine situacija“ ir pan. Siekams sukonkretinti yra numatomi tam tikri veiksmai ir taikomos priemonės. Idealiu atveju kiekvienas strateginis planavimo dokumentas turi žemesniojo rango dokumentą (pvz., planas – programą), kuris gerokai tiksliau identifikuoja tikslus ir uždavinius bei jų įgyvendinimo veiksmus. Šiuo atveju aukštesniojo rango dokumentai inspiruoja žemesniojo rango dokumentus ir tarp jų esama glaudžių sąsajų. Dėl to strateginis aplinkosaugos vertinimas turėtų būti atliekamas nuo aukščiausiojo rango politikos dokumentų iki žemiausiojo, nes kitaip nebus galima laiku nustatyti poveikio aplinkai pačiu aukščiausiu lygmeniu, kuris vėliau gali pasireikšti įvairiuose žemesniojo planavimo lygmenyse.

Taigi strateginiuose planavimo dokumentuose yra taikomi tam tikri siekiniai. Aplinkosaugos siekiniai – tai vadinamoji tam tikrų aplinkosauginių veiksmų kiekybinė ir pagal atitinkamus rodiklius laiko metais vertinama išraiška (pvz., iki 2018 m. 50 proc. sumažinti dirbamos žemės kiekį, o miško kirtimų apimtį padidinti iki 40 proc., palyginti su 1995 m., oro taršą sumažinti 80 proc., palyginti su 1990 m., saugomų teritorijų kiekį padidinti 5 proc., palyginti su 2000 m., o šalies miškingumą – 1 proc., palyginti su 1995–2000 m. ir t. t.).

Strateginiams dokumentams gali būti būdingi nevienodi ar tik panašūs tikslai, bet jų įgyvendinimo formos yra skirtingos: alternatyvos ir scenarijai. Alternatyvų parengimas ir palyginimas leidžia sprendimus priimančioms asmenims rasti optimalius variantus: pavyzdžiui, ekonomiškiausias aplinkai sąnaudas, pasiekiamą geriausią vienas kitam prieštaraujančių tikslų balansą ir pan. Aukštesniojo lygio dokumentui būdingesnės strateginės alternatyvos, pavyzdžiui, politinio lygmens dokumentai turi labai plataus pobūdžio alternatyvų, o programos siūlo konkretesnes, kurios pereina į konkrečių projektų alternatyvas. Šios turėtų būti realistinės ir įgyvendinamos, o utopinės alternatyvos neturėtų dominti. Kita vertus, kraštutinės (ekstremistinės) alternatyvos vis dėlto turėtų būti nagrinėjamos – jos paprastai gali turėti didžiausią ar plačiausią poveikį. Kai kurios alternatyvos turėtų būti vertinamos kaip grupė, nes jos suskyla į keletą smulkesnių, pavyzdžiui, A regiono plėtros planas iškelia elektrifikavimo alternatyvas, kurios apima šias smulkesnes: elektrinių vietos parinkimo, kuro pritaikymo kiekvienai elektrinei, elektrinių galingumo pagal kuro tipus nustatymo, galimybes tam tikrame regione decentralizuoti elektros energijos gamybą. Šiuo atveju elektros energijos gamybos decentralizavimas lemtų naujų mažesnių elektrinių atsiradimą, papildomų kuro tiekimo vamzdinių ir elektros perdavimo linijų tiesimą. Taigi viena elektros energijos gamybos decentralizavimo alternatyva apima ne tik keletą kitų alternatyvų, bet ir naujo kitokio poveikio aplinkai mozaiką.

Strateginių dokumentų analizė turėtų parodyti, kokią įtaką šis dokumentas daro regiono plėtrai ir kas nutiks, kai jis bus įgyvendintas. Aukščiausiojo lygmens dokumentus (pvz., politines deklaracijas ar strategijas) yra sunkiausia analizuoti ir vertinti, nes jie gali visapusiškai apimti įvairius plėtros klausimus. Kita vertus, programos ar dauginiai projektai yra gana lengvai analizuojami ir vertinami. Tam, kad

būtų geriau aprašomi ir aukštesniojo lygmens dokumentai, siūloma juos išskaidyti pagal šiuos aspektus: sektorius (žemės ūkio, pramonės, rekreacijos), veiklos sritis, plėtros fazės ir t. t. Dokumentai dažniausiai yra analizuojami siekiant išaiškinti plėtros prielaidas, galinčias daryti įtaką tam tikrais laikotarpiais, ir priemonės, kurios bus taikomos įgyvendinant strategijas ar vizijas, ateities plėtros zonas, ypač tas, kurios apims naujas vietas, kuriose aplinkosaugos konfliktai galimi ir kuriose jie nėra tikėtini bei pan.

Svarbiausio poveikio aplinkai ir jo apimties nustatymas bei vertinimas yra labai svarbus, nes jis turės įtakos priimant sprendimus. Tuo parodoma, kad strateginis aplinkosauginis vertinimas yra galimas atlikti ir yra naudingas. Apimties nustatymas yra kur kas sudėtingesnis nei PAV proceso. Visų pirma yra tiriama platesnio poveikio įvairovė ir vertinama didesnė teritorija. Antra, tai aukštesniojo rango dokumentai, turintys daugybę alternatyvų. Trečia, jų poveikio apimtis irgi yra skirtinga – vienu atveju paveikiama tik siaura problemų ir teritorijų sritis, kitu – labai plati.

Strateginių dokumentų vertinimas metodologiniais aspektais apima jų turinio išsiaiškinimą, tikslų ir uždavinių apibūdinimą, alternatyvų nagrinėjimą, apimties nustatymą, aplinkos būklės apibūdinimą, aplinkosaugos vertinimo rodiklių suformulavimą, poveikio nuspėjimo ir vertinimo, alternatyvų palyginimą, poveikį mažinančių būdų ir priemonių siūlymą, stebėseną ir vertinimą (*Dalal-Clayton, Sadler, 2005; Therivel, 2010*).

Vertinimo rodiklių (indikatorių) nustatymas ir taikymas yra geriausia priemonė išmatuoti ir parodyti aplinkos pokyčius (angl. *trends*). Strateginio aplinkosauginio vertinimo rodikliai padeda nustatyti aplinkos būklę ir numanyti jai daromą poveikį, palyginti alternatyvas ir atlikti dokumentų įgyvendinimo tikslų stebėseną. Dažniausiai yra taikomi trys aplinkos rodiklių tipai: aplinkos būklės (rodo esamą aplinkos būklę), poveikio ar spaudimo (rodo žmogaus daromą poveikį aplinkai), veiklos rodikliai (rodo, ar tam tikri subjektai įgyvendina įvairius veiksmus ir kaip sėkmingai). Rodikliai turėtų būti tokie: reikšmingi aplinkosaugai, individualūs ir visiems suprantami, reprezentuoti svarbiausius klausimus, leisti atspindėti ir nacionalinius, ir regionų ar vietos pokyčius, remtis principais, būti teisėti ir informatyvūs, pagrįsti lengvai surenkama informacija, suprantami sprendimus

priimantiems asmenims ir visuomenei bei galimi pakartoti ateityje ar atliekant kitų panašių dokumentų vertinimą. Rodikliai įgalina pritaikyti kiekybinę ir kokybinę metodologiniu požiūriu suprantamą informaciją, įvertinti alternatyvas ir nuspėti galimą poveikį.

4.5 lentelė. Aplinkos vertinimo rodiklių pavyzdžiai
(*Therivel, Partidario, 1996*)

Aplinkos būklės rodikliai	Poveikio ir (ar) spaudimo rodikliai	Veiklos rodikliai
<ul style="list-style-type: none"> • dirvožemio kokybė • dirvožemio stabilumas • dirvožemio rūgštingumas • sunkiųjų metalų koncentracija • derlingo dirvožemio sluoksnio kokybė 	<ul style="list-style-type: none"> • dirvožemio erozija • dirvožemio tarša • mineralinių medžiagų gavyba • organinių medžiagų gavyba • pesticidų naudojimas 	<ul style="list-style-type: none"> • dirvožemio tręšimas organinėmis medžiagomis • taršos prevencija • tinkamas žemėnaudos planavimas • tinkamas dirvožemio apdirbimas • dirvožemio restauravimas
<ul style="list-style-type: none"> • retų rūšių kiekis • indikatorinių rūšių kiekis • įprastų rūšių kiekis • retų ir indikatorinių rūšių populiacijų pokyčiai • retų ir pakaitinių (indikatorinių) rūšių paplitimo arealas, kitų rūšių populiacijų pokyčiai ir paplitimas • retų ir įprastinių rūšių santykis 	<ul style="list-style-type: none"> • žemėnaudos pokyčiai • aplinkos tarša • gyvenimo buveinių fragmentacija • infrastruktūros plėtra • rekreacijos plėtra • gamtinių išteklių naudojimas • svetimų rūšių įveisimas 	<ul style="list-style-type: none"> • tinkamas žemėnaudos planavimas • taršos prevencija • gyvenimo buveinių išsaugojimas • subalansuotos plėtros įgyvendinimas • rūšių apsaugos planų įgyvendinimas

Galimo poveikio nuspėjimas ir įvertinimas yra svarbiausias etapas, jis apima poveikio tipo, dydžio ir masto nustatymą, kurį gali sukelti strateginiai planavimo dokumentai. Poveikis gali būti (*Therivel, Partidario, 1996*):

- didelis arba mažas (sukeliantis efektą tarptautiniu, nacionaliniu, regionų ar vietos lygiu);
- teigiamas arba neigiamas;
- trumpalaikis arba ilgalaikis;
- tiesioginis arba netiesioginis;
- grįžtamasis arba negrįžtamasis;
- indukuojantis (būdingas žemesniojo lygmens dokumentams);
- lengvai plintantis į kitas vietas;
- lengvai arba sunkiai sumažinamas.

Poveikis gali būti nuspėjamas taikant įvairių metodiką ir techniką:

- kontrolinių sąrašų sudarymą;
- matricų taikymą;
- poveikio tinklalapių analizę („poveikio medis“);
- daugiasluoksnių žemėlapių naudojimą (GIS);
- veiklos plano analizę;
- įvairių indeksų, indikatorių ar kitų poveikio „pasvėrimo“ būdų (buveinių tinkamumo ir kraštovaizdžio fragmentacijos indeksų) taikymą;
- rizikos identifikavimo modelių taikymą;
- ekspertų nuomones.

Alternatyvų analizė yra būtinas vertinimo elementas. Alternatyvos yra lyginamos ir vertinamos etapais:

- 1) veiklos pobūdis ir daromas poveikis. Be to, būtina įvertinti, ar nuspėjamas poveikis yra susijęs su dokumentų tikslais ir uždaviniais. Daug dėmesio yra skiriama aplinkos būklei (kokybiniais parametrams, aplinkos jautrumui), kokius aplinkos parametrus paveiks, koks bus poveikis visuomenei;
- 2) ekspertų išvados. Jos yra lyginamos remiantis galiojančiais teisės aktais, strateginio planavimo dokumentų tikslais ir uždaviniais, įgyvendinimo pajėgumu ir (ar) realumu bei visuomenės nuomone;
- 3) reikšmės nustatymas (paliekamos optimalios aplinkosauginės, ekonominės ir socialinės alternatyvos).

Strateginiame aplinkosaugos, kaip ir Poveikio aplinkai, vertinime turėtų būti numatyta poveikį aplinkai mažinančių priemonių,

veiklos alternatyvų, pateikiama siūlymų stebėsenos programai, numatomi įgyvendinamų strateginių dokumentų planavimo, įgyvendinimo veiksmingumo ir efektyvumo vertinimai, tvirtinama ataskaita, viešinimo procedūros ir pan. Kita vertus, visa tai gerokai sunkiau atlikti, kai strateginiai dokumentai yra parengiami ir tvirtinami ilgesniam laikotarpiui ir nėra taip paprasta juos operatyviai keisti ar tobulinti.

Daugelyje šalių SPAV procedūros yra taikomos šiems planavimo dokumentams: regionų plėtros planams, sektorių strategijoms (energetikos, transporto, pramonės, kaimo ir žemės ūkio plėtros, turizmo ir pan.), bendriesiems ir specialiesiems teritorijų planavimo dokumentams bei konkretiems strateginiams dokumentams: valstybių ilgalaikės raidos strategijoms, ūkio plėtros ar bendrosioms strategijoms, o ES – net struktūrinės paramos naudojimo strategijoms ir įgyvendinimo veiksmų programoms bei pan.

Strateginių pasekmių aplinkai vertinimu nesiekama kaip nors paveikti rengiamų strateginių dokumentų, o tik sumažinti jų poveikį aplinkai ir juos patobulinti. Be to, analizuojamos alternatyvos (alternatyvūs sprendimai), skatinamas suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės dialogas. Vertinimai atliekami aplinkos apsaugos ir darniosios plėtros aspektų bei pasekmių aplinkai, poveikį patirsiančios aplinkos atžvilgiu. Iš minėtųjų būdų yra pasirenkamas tik vienas ar keli, tai priklauso nuo esamų pajėgumų ir išteklių, ypač finansinių.

Strateginiam aplinkos vertinimui, Lietuvoje dar vadinamam Strateginių pasekmių aplinkai vertinimu, būdingi tam tikri bendrieji principai, tačiau kiekvienoje šalyje esama ir kai kurių nacionalinių skirtumų. Dėl to būtina į tai atsižvelgti analizuojant ir vertinant strateginius dokumentus. Paprastai bendrieji elementai yra strateginių tikslų formulavimas, vertinimo proceso tikslų koregavimas, atsižvelgiant į aplinkos apsaugos ir darnaus vystymosi aspektus, alternatyvių veiksmų, kuriais galima pasiekti suformuluotus tikslus, nustatymas. Per šį etapą yra suformuluojami vertinimo kriterijai ir rodikliai, kaupiama informacija apie aplinką, parenkama tinkamiausia alternatyva. Atsižvelgiant į mažesnę poveikį aplinkai, identifikuojamos tinkamiausios alternatyvos, vėliau jos koreguojamos ir tobulinamos. Nustatomos priemonės, mažinančios poveikį aplinkai arba leidžiančios išvis jo išvengti, parengiamas galutinis planas ar programa, patvirtinama SPAV ataskaita, vykdomas jos įgyvendinimas ir stebėseną (planų ir

programų įgyvendinimo pasekmių aplinkai stebėsena). Lietuvoje parengtame vadove (*Raulinaitis ir kt.*, 2006) dar nustatoma ir papildomų vertinimo aspektų.

Būtina pabrėžti, kad ES šalyse SPAV procese daug dėmesio yra skiriama poveikio „Natura 2000“ teritorijoms nustatyti ir tvarkyti (EC, 2000). Tai yra reglamentuota ES Buveinių direktyvoje ir vertinimo procesą turi atlikti kiekviena ES šalis (EC, 2001). Įgyvendinama Buveinių direktyvos reikalavimus Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija įsakymu Nr. D1-255, 2006-05-22 yra patvirtinusi „Planų ir programų ir planuojamos ūkinės veiklos įgyvendinimo poveikio įsteigtoms ar potencialioms „Natura 2000“ teritorijoms reikšmingumo nustatymo tvarką“. Taigi poveikio „Natura 2000“ teritorijoms vertinimas yra taikomas ne tik planams ir programoms, bet ir konkretiems projektams. Poveikis ir reikšmingumas yra vertinamas atskiroms ES saugomoms rūšims ir buveinėms (pagal Buveinių ir Paukščių direktyvas).

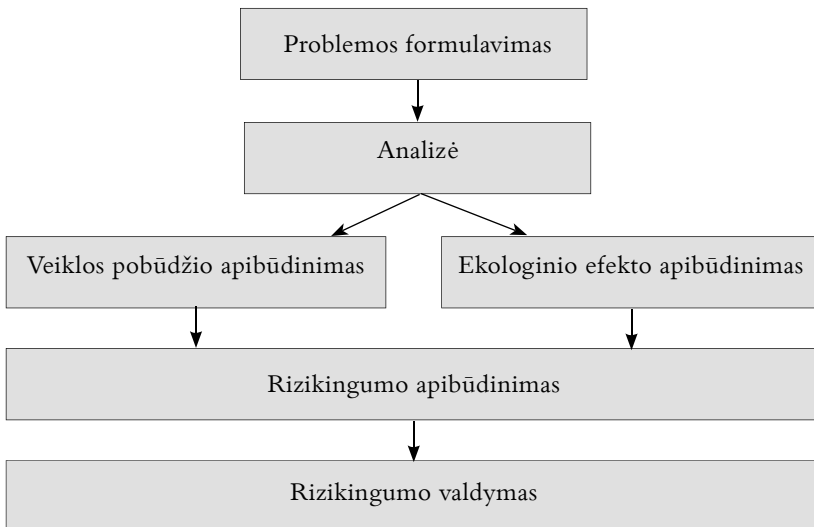
Pabaigoje vertėtų dar kartą atkreipti dėmesį, kad ir poveikio aplinkai vertinimas, ir strateginių pasekmių aplinkai vertinimas siekia panašių tikslų – mažinti neigiamą poveikį aplinkai, parenkant palankesnes aplinkai alternatyvas ir priemones. Abiejų vertinimų principai ir procedūros yra panašios, tačiau esama ir skirtumų (žr. 4.7 ir 4.8 paveikslus). Suprantama, kad vertinimo metodai yra skirtingi, nes PAV yra atliekamas konkrečiam objektui, o SPAV atveju teritorija gali apimti visą šalį ar regioną.

4.8. RIZIKOS APLINKAI VALDYMAS

Rizikos aplinkai valdymas yra sudėtinis procesas, kuris prasideda įvertinus riziką. Jis yra vienas iš svarbiausių valdymo elementų, nes yra susijęs su aplinkai ir žmogui kylančiu pavojumi. Šis valdymas ir vertinimas yra labai dažnai taikomas JAV ir Kanadoje, tačiau Europos šalyse tam skiriama per mažai dėmesio. Kadangi šiame poskyryje tik supažindinama su problema, trumpai apibūdinami tik svarbiausi aspektai pagal I. Lerchė ir W. Glaessė, (2005 m.) ir G. Suterį (1993). Yra du rizikos valdymo aspektai: pavojus ir rizika (rizikingumas). Pavojus

yra potenciali galimybė patirti žalą ir grėsmę – gamtinės kilmės ar sukeltą žmogaus. Rizika yra galimybė patirti žalą (žalos pasireiškimo galimybė, dažnumas) ir grėsmę, tačiau tai gali iš karto nepasireikšti arba pasireikšti po tam tikro laiko. Remiantis JAV aplinkos apsaugos agentūros duomenimis, rizikos vertinimas yra apibūdinamas kaip procedūra, kurios metu kiekybiniu ar kokybiniu aspektu yra nustatoma ekosistemos rizika (rizikingumas) gyvūnams ir žmogui. Aplinkos riziką (angl. *Environmental Risk Assessment*) sudaro rizikos žmogaus sveikatai ir rizikos gyviesiems organizmams (angl. *Ecological Risk Assessment*), išskyrus žmones, ekologinio rizikingumo vertinimai. Be to, atskirai yra išskiriamas aplinkos rizikingumo vertinimas pramonės srityje. Ekologinis rizikingumo vertinimas skiriasi nuo aplinkos vertinimo, bet yra jo sudėtinė dalis. Tai rizikos (rizikingumo), kurį sukelia žmogaus veikla ir jos padariniai aplinkai, nustatymas gyviesiems organizmams ir ekosistemoms, t. y. ne žmonėms. Rizikos žmogaus sveikatai vertinimas – tai rizikingumo, kurį sukelia žmogaus veikla ir jos padariniai aplinkai, nustatymas žmogaus sveikatai.

Pirmasis rizikos aplinkai valdymo etapas yra vertinimas. Trumpai rizikos valdymą galima apibūdinti pagal šią schemą (žr. 4.9 paveikslą).



4.9 paveikslas. Aplinkos rizikos valdymo principinė schema
(Lerche, Glaesse, 2005; Suter, 1993)

Pradinis rizikos valdymo etapas (fazė) yra problemos formulavimo fazė. Tai yra procedūros planavimas ir apimties nustatymas, tikslų išskėlimas. Jos metu turėtų būti apibrėžtas conceptualus veiklos modelis, kokias aplinkos vertybes reikėtų saugoti, kokie duomenys ir kokia veiklos analizė bei juridiniai dokumentai yra reikalingi. Rizikos vertintojai ir valdytojai keičiasi informacija ir tariaisi tarpusavyje.

Antroji yra analizės fazė. Tai dirgiklių veikimo ir jų efektų nustatymas bei apibūdinimas. Jos metu yra nuspėjamas arba išmatuojamas poveikio mastas, jo pasiskirstymas laiko ir erdvės atžvilgiu. Be to, yra identifikuojami ekosistemos ir biotos elementai, kurie gali būti pažeisti, nustatomas galimas dirgiklio ir poveikio ryšys.

Trečiasis etapas apima rizikingumo apibūdinimą – tai rizikos nustatymas taikant praktinę patirtį ir įvairius modelius pagal poveikio fizinę (sudėtį, sklidimo būdus ir pan.) išraišką, esamus biotos elementus ir ekosistemas. Poveikis gali būti išreiškiamas kokybiniu arba kiekybiniu aspektu. Jo metu nustatoma ir galima rizika aplinkos vertybėms, apsvairstoma poveikio (efekto) ekologinė reikšmė, su rizikos valdymo specialistais aptariami rezultatai.

Remiantis gauta informacija yra pasirengiama rizikos valdymo etapui. Rizikos valdymas apima įvairius aplinkos, socialinius ir ekonominius bei žmonių sveikatos aspektus. Šiame procese dalyvauja daug įvairių institucijų. JAV yra nustatytos rizikos valdymo procedūros ir tvarka. Lietuvoje aplinkos rizikos valdymas nėra prioritetinga sritis, paprastai yra rengiami tik poveikio aplinkai ar strateginis pasekmių aplinkai vertinimai.

APIBENDRINIMAS

Atskirų sektorių aplinkos valdymas apima skirtingas žmonių veiklos sritis, kurios daro įtaką aplinkos kokybei ir apsaugai. Tai žemės ir miškų ūkis, energetika, transportas, vandenų apsauga ir vandentvarka, žuvininkystė ir t. t. Svarbiausi šių veiklos sričių tikslai – tenkinti žmonių socialinius ir ekonominius poreikius. Dėl to taikant įvairias priemones būtina mažinti neigiamą poveikį aplinkai. Žemės ūkio srityje jau senokai sėkmingai taikomos agrarinės aplinkosaugos priemonės,

jos diegiamos ir į miškų ūkį, o miškininkystės veiklos rūšys yra sertifikuojamos. Energetikos srityje yra taikomos efektyvaus išteklių naudojimo priemonės ir naudojami atsinaujinantys ištekliai. Upių baseinų valdymas apima labai plačias žmonių veiklos sritis, vadinasi, tai yra kompleksinis valdymas, kuriame dalyvauja įvairių sričių specialistai. Aplinkosaugos priemonių yra įdiegta į žuvininkystės ir kitus ekonominės veiklos sektorius. Aplinkos priemonių valdymas turėtų būti derinamas su vykdomomis pirminėmis ekonominės veiklos rūšimis, dėl to būtinas platesnis požiūris. Aplinkos išsaugojimas yra integruojamas į ekonominės veiklos sritis ir jis tampa viso proceso dalimi. Svarbiausias aplinkosaugos programų ir priemonių siekis – sumažinti neigiamą poveikį aplinkos kokybei. Tai yra atliekama planuojant teritorijas, taikant strateginį planavimą ir valdymą bei įvairias poveikio vertinimo procedūras.

Teritorijų planavimo svarba aplinkos valdymui yra didelė. Kita vertus, teritorijų planavimo dokumentai negali apimti visų aplinkos valdymo aspektų, nes šis planavimas yra erdvinis, o didesnė dalis valdymo yra planuojama strateginiais dokumentais. Žinoma, teritorijų planavimas yra svarbus pagalbinis mechanizmas ir be jo daugelis aplinkos valdymo elementų negali būti įgyvendinami. Atskiri planavimo dokumentai yra skirtingos svarbos. Bendresnio pobūdžio įtaką daro kompleksiniai šalies ir savivaldybių planavimo dokumentai. Atskiri specialiojo planavimo dokumentai turi didesnę poveikį, nes jie apima konkretesnes veiklos sritis, kaip antai: miškų ir saugomų teritorijų tvarkymo, kraštovaizdžio, biologinės įvairovės priemonių ir kitų veiklos rūšių planavimą. Į detaliuosius vietovės planavimo dokumentus yra atsižvelgiama renkantis konkrečias aplinkosaugos priemones. Apibendrinant galima tvirtinti, kad teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai turi įtakos tais atvejais, kai aplinkos valdymas yra siejamas su konkrečiomis teritorijomis.

Integruotas vandenų valdymas Europos Sąjungoje prasidėjo tik po 2000 m. priėmus Bendrąją vandens politikos direktyvą, tačiau JAV ir Kanadoje kompleksiskai valdyti vandenį pradėta kur kas anksčiau, o upių baseinus – aštuntajame dešimtmetyje. Svarbiausi integruoto vandenų valdymo darbai buvo atlikti įgyvendinant Didžiųjų ežerų apsaugos programas. Tai buvo viena iš didžiausių pasaulyje tarptautinių vandenų valdymo programų. Šie darbai paskatino Europos ir

kitas šalis imtis kompleksiskų aplinkos valdymo principų pagal atskirus vandenų tipus, apimančias socialinius ir ekonominius sektorius.

Bendrosios vandens politikos direktyvos priėmimas truko keletą metų. Viena iš priežasčių – didžiulės jos įgyvendinimo sąnaudos ir kiti ištekliai. Įgyvendinimo kompleksiskumas reiškė daugelio žmonių veiklos sektorių įtraukimą. Buvo suprantama, kad neužtenka tik pastatyti vandens valymo įrenginių, ir vandens kokybės problemos bus išspręstos. Šioje direktyvoje numatyta atlikti daugybę darbų – pradedant ne tik vandens telkinių inventorizavimu, ekologinės ir cheminės vandens būklės nustatymu, vandens valymo įrenginių pastatymu, prevencijos priemonių taikymu, bet ir vandens telkinių (ypač šlapynių) atkūrimu, saugomų teritorijų tvarkymu ir t. t. Svarbiausias aspektas buvo suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės įtraukimas į vandenų valdymą, bet to nebuvo daroma (arba per mažai daroma) ankstesniais metais. Daug dėmesio yra skiriama ir šalių bendradarbiavimui valdant tarptautinius vandenis. Toks integruotas požiūris skatino parengti visas problemas apimančius valdymo planus ir programas. Suinteresuotiesiems asmenims ir visuomenei yra sudarytos sąlygos dalyvauti valdymo procese, aptarti rengiamus planus ir programas. ES šalims yra teisiškai suteikta galimybė tarptautinių vandenų valdymo srityje bendradarbiauti su Europos Sąjungai nepriklausančiomis šalimis.

Lietuvoje pradėtas įgyvendinti integruotas vandenų valdymas upių baseinų pagrindu. Yra parengti ir patvirtinti keturi upių baseinų rajonų valdymo planai bei programos. Suinteresuotieji asmenys, o Lietuvoje suinteresuota visuomenė dalyvauja valdymo procese, tačiau kaip ir kitose aplinkos valdymo srityse aktyvumas mūsų šalyje yra menkas. Lietuva, kaip Estija ir Latvija, yra sėkmingai pradėjusi tarptautinį bendradarbiavimą. Nemažai buvo pasiekta palaikant ryšius su Rusijos Federacijos Kaliningrado sritimi tarptautinių vandenų (ypač Kuršių marių) valdymo srityje. Kita vertus, dėl politinių pokyčių tarptautinis bendradarbiavimas pradėjo strigti, nors remiantis direktyvos reikalavimais ES yra atsakinga ne tik už Europos Sąjungai priklausančių tarptautinių vandenų apsaugą. Tokių pat problemų, bendradarbiaujant su Rusijos Federacija, kyla Latvijai ir Estijai.

ŽINIŲ ĮTVIRTINIMO KLAUSIMAI

1. Kaip galima apibūdinti atskirų sektorių aplinkos valdymą?
2. Kodėl būtina į svarbiausias žmonių ūkinės veiklos sritis inkorporuoti aplinkosaugos aspektus?
3. Kokie yra aplinkos apsaugos planavimo tipai ir kuo jie vienas nuo kito skiriasi?
4. Kokios yra teritorijų planavimo dokumentų rūšys ir kaip jie yra susiję su aplinkos valdymu?
5. Kaip galima apibūdinti kompleksinio vandenų valdymo ir aplinkos valdymo sąsajas?
6. Kas yra poveikio aplinkai vertinimas ir kokiam tikslui jis rengiamas?
7. Kas yra strateginis pasekmių aplinkai vertinimas ir kada jis taikomas?
8. Kokios yra rizikos aplinkai valdymo ir aplinkos valdymo sąsajos?

REKOMENDUOJAMA PAPILDOMA LITERATŪRA

1. GOOCH, G.; STALNACKE, P. (Eds.). Science, Policy and Stakeholders in Water Management: An Integrated Approach to River Basin Management. Earthscan, 2010.
2. LERCHE, I.; GLAESSER, W. Environmental Risk Assessment: Quantitative Measures, Anthropogenic Influences, Human Impact. Springer-Verlag, 2005.
3. MORRIS, P.; THERIVEL, R. (Eds.). Methods of Environmental Impact Assessment. Routledge Publ., 2009.
4. RAULINAITIS, M. (sud.). Poveikio aplinkai vertinimo vadovas. Vilnius: Aplinkos ministerija, 2009.
5. RAULINAITIS, M.; KONTIO, P.; KOSOLA, M. L.; SODERMAN, T. Planų ir programų strateginių pasekmių aplinkai vertinimo vadovas. Vilnius: Aplinkos ministerija, 2006.
6. THERIVEL, R. Strategic Environmental Assessment in Action. Earthscan, 2010.
7. SMITH, L.; PORTER, K.; HISCOCK, K. M.; PORTER, M. J.; BENSON, D. (Eds.). Catchment and River Basin Management: Integrating Science and Governance. Earthscan, 2015.
8. ŠAULYS, V. Vandenų apsaugos politika ir teisė. Vilnius: Technika, 2007.

V SKYRIUS

SAUGOMOS TERITORIJOS: SAMPRATA, APSAUGA, VALDYMAS

V SKYRIAUS TURINYS

5.1. Globali saugomų teritorijų samprata.....	249
5.2. Saugomų teritorijų steigimas	255
5.3. Tarptautinės saugomų teritorijų kategorijos	263
5.4. Kiti tarptautinių saugomų teritorijų tipai	269
5.4.1. Tarptautiniais susitarimais įsteigtų ar pripažintų saugomų teritorijų tipai	270
5.4.2. Biosferos rezervatai	272
5.5. Ekologiniai tinklai ir jų įtaka saugomų teritorijų sistemai.....	274
5.5.1. Visos Europos ekologinis tinklas	274
5.5.2. Ekologinių tinklų struktūra.....	276
5.6. Europos Bendrijų ekologinis tinklas „Natura 2000“	279
5.7. Lietuvos saugomų teritorijų sistema	284
5.7.1. Lietuvos saugomų teritorijų raidos požymiai	284
5.7.2. Šiuolaikinė saugomų teritorijų sistema.....	287
5.8. Saugomų teritorijų valdymo apibūdinimas.....	298
5.8.1. Saugomų teritorijų valdymo ypatybės.....	298
5.8.2. Valdymo tipai.....	302
5.9. Saugomų teritorijų valdymo planavimas, procesas ir efektyvumo vertinimas	303
Apibendrinimas.....	307
Žinių įtvirtinimo klausimai	309
Rekomenduojama papildoma literatūra.....	309

5.1. GLOBALI SAUGOMŲ TERITORIJŲ SAMPRATA

Norint suprasti saugomų teritorijų valdymą, būtina susipažinti su šių teritorijų samprata. Tai yra išskirtinės teritorijos, be to, jų formavimosi istorija apima gana ilgą laiko periodą. Pabrėžtina, kad gamtinę, kultūrinę, istorinę, estetinę ar kitokią vertę turinčios teritorijos jau nuo giles senovės traukė žmonijos dėmesį. Dėl to jas buvo mėginama įvairiais būdais saugoti. Ir dabar, ir senovėje saugomos teritorijos daro didelę įtaką saugant gamtines, kultūrines ir kitas vertybes. Ir svarbu ne tik tai, kad jos užima apie 17,4 proc. viso pasaulio ploto⁴⁹. Saugomose teritorijose yra draudžiama arba ribojama žmogaus veikla, jose įgyvendinamos įvairios biologinės įvairovės išsaugojimo ir kitos vertybių apsaugos ir tvarkymo programos bei projektai. Saugomos teritorijos gali užimti ne tik didžiulius plotus, bet ir mažus. Vienos turi savo administracijas, o kitas valdo saugomų teritorijų sistemos administraciniai padaliniai, tarybos, komitetai ar savivaldybės, privačios organizacijos ar privatūs asmenys, bendruomenės. Ne tik dėl to, kad žemės nuosavybė jose yra įvairi, jų valdymas yra sudėtingesnis nei kitų specialiųjų teritorijų. Tai lemia įvairios toliau nagrinėjamos priežastys.

Saugomų teritorijų samprata dėl įvairių priežasčių kito per daugiau nei du tūkstantmečius. Visų pirma šių teritorijų samprata skirtingais istoriniais laikotarpiais keitėsi daugiausia dėl to, kad kito jų steigimo principai, statusas, funkcijos ir vertė (*Gillespie, 2007; Mierauskas, 2012*). Manoma, kad pirmosios saugomos teritorijos buvo įvairios šventos vietovės (šventvietės). Jos buvo skirtos įvairioms apeigoms ir ritualams atlikti, šventoms relikvijoms saugoti ir pan. Siekiant užtikrinti šventų vietovių materialių ir nematerialių vertybių apsaugą bei slaptumą, jų lankymas daugeliui visuomenės narių buvo ribojamas, arba leidžiama jose lankytis tik tam tikromis progomis. Kita senovinių saugomų teritorijų grupė – šalių, atskirų jų žemių valdovų, įvairių kitų didikų medžioklės plotai. Šiai grupei galima priskirti ir gamtos išteklių vietoves. Jų funkcija buvo užtikrinti gamtos išteklių išsaugojimą, suteikiant galimybę jais naudotis tik tam tikroms

⁴⁹ 14,6 proc. sausumos ir 2,8 proc. jūrų ir okeanų, remiantis UNEP/IUCN World Database on Protected Areas (2013 m.).

išskirtinėms visuomenės grupėms. Tokiu būdu galimybė patekti ir į šventas vietas, ir į didikų medžioklės plotus ar gamtos išteklių vietas buvo griežtai ribojama. Siekiant didesnei visuomenės daliai apriboti tokių teritorijų lankymą ir jų išteklių naudojimą, reikėjo priimti atitinkamus to laikotarpio teisės aktus, kuriuos skelbdavo tokią teisę turintys visuomenės nariai. Nevienodas funkcijas atliekančios vietovės buvo ir skirtingai įteisinamos, kaip atskirą statusą turinčios teritorijos. Dažniausiai šventvietės buvo nustatomos pagal paprotinę teisę arba skelbiamos remiantis vietos bendruomenių tradicijomis ar papročiais. Vėliau prie tokių vietovių įteisinimo prisidėjo ir religinės bendruomenės, šventikai ir pan. Didikų medžioklės plotai, gamtos išteklių vietovės buvo įteisinamos įvairiais valdovų dekretais. Vėlesniais laikais atsirado ir daugiau įvairių specialių vietovių, kurių lankymas ir išteklių naudojimas buvo ribojamas. Tokios ypatingą statusą turinčios teritorijos buvo saugomos nuo masinio lankymo ir jų išteklių naudojimo, taip jos tapo pirmosiomis saugomomis teritorijomis. Kita vertus, minėtosios vietovės neatitinka šiuolaikinių saugomų teritorijų supratimo, bet jas galima įvardyti kaip dabartinių saugomų teritorijų pradžią. Pabrėžtina, kad jos skyrėsi ir įteisinimo principais, valdymu bei apsaugos formomis (*Gillespie, 2007; Mierauskas, 2012*).

Visuotinai pripažįstama, kad senovinės saugomos teritorijos neatitinka dabartinių saugomų teritorijų nuostatų. Šiuo metu tokioms teritorijoms yra keliama tam tikrų teisinių ir valdymo reikalavimų. Šiuolaikinių saugomų teritorijų sampratos pagrindai buvo suformuoti XIX a. antrojoje pusėje jas pradėjus steigti pagal visuotinai teisėtai išrinktų politinių (pvz., parlamentų), įsteigtų valstybinių, savivaldos ar kitų vykdomųjų institucijų nacionalinius teisės aktus, o vėliau ir tarptautinės organizacijos, remdamosi tarptautine teise, pradėjo steigti tokias tarptautines saugomas teritorijas (*Gillespie, 2007; IUCN, 2010; Phillips, 2007*). Savaimė suprantama, visuomenės saugomų teritorijų supratimas gerokai pasikeitė, bet ir pati samprata buvo išplėsta. Nors saugomų teritorijų samprata yra visuotinai apibendrinta ir suvienodinta, pasauliniu mastu esama didelių skirtumų ir tarptautiniu, ir nacionaliniu ar vietos lygmenimis. Tai lemia skirtingi teisės dokumentai, politinis kontekstas, valdymo ypatumai ir kultūriniai aspektai.

Saugomos teritorijos formavosi gana ilgą laiką ir nėra bendros nuomonės dėl jų istorinės pradžios. Šių teritorijų plėtra truko daugelį

metų, dėl to jų samprata kito įvairiais laiko periodais. Visuotinai pripažįstama, kad šiuolaikinės saugomos teritorijos pradžia galima laikyti JAV 1872 m. įsteigtą Jeloustouno nacionalinį parką (*Wright, 1996*). Nacionalinis parkas buvo įsteigtas remiantis JAV Kongreso teisės dokumentu, o tai yra vienas iš svarbiausių reikalavimų steigiant šiuolaikines saugomas teritorijas, nors šiuo metu, kaip minėta, esama ir kitokių steigimo formų. Kita svarbi nuostata, kad Jeloustouno nacionalinis parkas buvo skirtas visuomenės poreikiams. Tokiu būdu pirmuoju šiuolaikinio saugomų teritorijų modeliu tapo teisiškai įsteigta ir visuomenės poreikiams skirta teritorija. Kiek anksčiau ir kitose šalyse atsirado panašaus statuso saugomų teritorijų, bet jų įteisinimas ne visai atitiko teisinius reikalavimus. Anksčiau nei šis nacionalinis parkas 1791 m. Vakarų Indijoje buvo įsteigta saugoma teritorija, kurios tikslai buvo aplinkosauginiai, bet jos įteisinimas neatitiko šiuolaikinio supratimo (*Gillespie, 2007*). Nors ir anksčiau jau buvo saugomų teritorijų, šiuolaikinių tokių teritorijų pradžia tapo Jeloustouno nacionalinis parkas. Pabrėžtina, kad parkas buvo įsteigtas žmonių negyvenamose vietovėse turint tikslą sudaryti sąlygas vystytis laukinei gamtai patiriant tik menką (arba išvis jokio) antropogeninį poveikį. Laikantis panašių principų buvo steigiami kiti JAV nacionaliniai parkai, kiek rečiau ir kitos saugomos teritorijos (*Wright, 1996*). Šiuo metu JAV nacionaliniai parkai ir kitos saugomos teritorijos yra įvairių formų: vienose nėra gyvenviečių, kitose – tik vietos gyventojai. Kaip pabrėžia G. Wrightas (1996 m.), vis dėlto JAV galima išskirti nacionalinius parkus, kuriuose nėra gyvenviečių, ir tokius, kuriuose yra. Kita vertus, neatsižvelgiant į parkų apgyvendinimą, juose yra plėtojamas turizmas ir įvairi rekreacinė veikla. Daugelio kitų šalių saugomose teritorijose (išskyrus rezervatus) esama gyvenviečių, todėl žmonių poveikis yra akivaizdus. Remiantis minėtuoju apgyvenimo principu, šiuo metu pasaulyje yra išskiriami du saugomų teritorijų valdymo modeliai. Pirmasis yra vadinamas Jeloustouno modeliu, kai saugomoje teritorijoje nėra gyvenviečių ir žmonių poveikis nedaromas, kitas – saugomose teritorijose yra gyvenviečių ir daromas nuolatinis antropogeninis poveikis (*Gillespie, 2007; Kothari, 2006; Wright, 1996*). Jeloustouno valdymo modeliui galima priskirti daugumą gamtinių rezervatų, ypač griežtos apsaugos (Ia kategorija pagal IUCN). Gamtiniai draustiniai irgi dažniausiai steigiami žmonių negyvenamose

vietose, bet toks principas yra taikomas tik nedidelio ploto teritorijoms, dėl to problemų dėl vietos gyventojų nekylo. Pabrėžtina, kad draustinių ir kitų saugomų teritorijų plotai yra įvairūs, dėl to, atsižvelgiant į šalių specifiką, jie yra skirtingai apgyvendinami, t. y. vienuose yra gyvenviečių ir vykdoma ūkinė veikla, o kituose nėra. Būtina pabrėžti, kad kai kuriose Azijos, Afrikos ir Lotynų Amerikos šalyse atsirado tokių saugomų teritorijų, iš kurių prieš jas įsteigiant buvo iškeldinti vietos gyventojai, sunaikinant ne tik kaimus, žemės ūkio plotus, bet ir šventas vietas, o kai kuriose šalyse tokie naikavimo mastai siekė net 85 proc. (Hess, 2001).

Saugomų teritorijų žemės nuosavybė kito kiekvienu jų formavimosi laikotarpiu. Ankstyvaisiais formavimosi laikotarpiais tokios žemės priklausė arba didikams, arba vietos bendruomenėms. Pradėtų steigti šiuolaikinę sampratą atitinkančių saugomų teritorijų, pavyzdžiui, Jeloustouno nacionalinio parko, žemės nuosavybė buvo valstybinė. Vėliau sąlygos keitėsi ir ji tapo įvairi. Šiuo metu saugomų teritorijų žemės nuosavybė yra skirtinga – ir valstybinė, ir privati arba mišri, ir vietos bendruomenių, o kai kuriais atvejais galima išskirti net ir savivaldybių (Mierauskas, 2012; Mierauskas, Smalskys, 2013). Žemės nuosavybės formų įvairovė priklauso ne tik nuo saugomų teritorijų kategorijų, bet ir nuo šalies teisinės sistemos ir tradicijų. Steigiant tokių kategorijų saugomas teritorijas, kur žemės nuosavybė turėtų būti valstybinė, privati žemė dažniausiai yra išperkama arba perimama valstybės, paskui jai suteikiamas juridinis statusas. Tai ypač būdinga gamtiniais rezervatams ir draustiniams, o šiuo metu ir nacionaliniams ar regioniniams (provinciniams) parkams. Kita vertus, privačios saugomos teritorijos yra steigiamos išpirktose žemėse, tačiau retokai taikoma ilgalaikė nuoma. Pabrėžtina, kad tarptautinių reikalavimų dėl žemės nuosavybės saugomose teritorijose nėra, išskyrus pagal IUCN I a kategorijos gamtinius rezervatus. Kita vertus, esama įvairių tarptautinių organizacijų rekomendacijų, bet tai paliekama kiekvienai šaliai spręsti savarankiškai. Tokiu būdu kyla skirtingų saugomų teritorijų valdymo iššukių, tai priklauso nuo žemės nuosavybės formos. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad daugelio pasaulio šalių nacionaliniai parkai, neatsižvelgiant į žemės nuosavybės formą, dažniausiai yra valstybės institucijų valdomos saugomos teritorijos. Vis dėlto yra keletas ir žemės nuosavybės, ir valdymo formos požiūriu privačių nacionalinių parkų, pavyzdžiui, Pietų Afrikos Respublikoje (Hess, 2001).

Saugomų teritorijų samprata ir apibrėžimas nuolat kito, ypač daug dėmesio tam buvo skiriama XX amžiuje. Jų samprata skiriasi ne tik pagal saugomus objektus, bet ir pagal jų steigimo tikslus, apsaugos formas, žmonių vykdomos veiklos rūšis. Apie tai buvo daug diskutuojama per įvairius tarptautinius kongresus, konferencijas, pasitarimus. Vienas požiūris į saugomas teritorijas yra universalesnis, kitas – tiesiogiai nukreiptas į specifinius tikslus, kaip antai biologinės įvairovės, kultūros, istorinio ar kito paveldo išsaugojimą. Pagal *Biologinės įvairovės konvenciją*, saugoma teritorija yra „geografiškai apibrėžtas plotas, kuris įsteigtas, reglamentuojamas ir tvarkomas pasiekti specifinius gamtos saugos tikslus“ (CBD, 1992). Kitos konvencijos: Pasaulio paveldo, Ramsaro ir pan. šiek tiek kitaip vertina saugomų teritorijų apibrėžimą. Vis dėlto labiausiai pasaulyje yra paplitęs Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos apibrėžimas. „Saugomos teritorijos – tai sausumos ar jūros vietovės, įsteigtos saugoti biologinę įvairovę, gamtinius ir su jais susietus kultūrinius išteklius bei tvarkomos teisiškai numatytais ar kitomis priemonėmis“ (IUCN, 1994a). Tarptautiniu lygmeniu plėtojantis saugomų teritorijų politikai buvo nuspręsta apibrėžimą tikslinti, kad jis labiau atitiktų šiuolaikinius reikalavimus ir visuomenės požiūrį. 2007 m. peržiūrint pasaulio saugomų teritorijų kategorijas saugomų teritorijų apibrėžimas buvo pakoreguotas (Dudley, 2008). Pagal naująją apibrėžimą – „Saugomos teritorijos yra aiškiai geografiškai apibrėžta erdvė, pripažinta, legali ir tvarkoma teisiškai nustatytais arba kitokiomis efektyviomis priemonėmis pasiekti ilgalaikę gamtos apsaugą sąryšyje su ekosistemų teikiamomis paslaugomis ir kultūrinėmis vertybėmis“. Galima tvirtinti, kad nors ir esama tam tikrų skirtumų, vis dėlto svarbiausias saugomų teritorijų tikslas – biologinės įvairovės išsaugojimas, bet gali būti numatoma ir kitų tikslų, kurie neprieštarauja pagrindiniam, pavyzdžiui, kultūros ar istorinio paveldo apsaugos. Pabrėžtina, kad 2007 m. patikslinto IUCN apibrėžimo skirtumas nuo Biologinės įvairovės konvencijos apibrėžimo gerokai sumažėjo. Lietuvoje saugomos teritorijos yra apibrėžiamos kaip „sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiais ribomis, turintys pripažintą mokslinę, ekologinę, kultūrinę ir kitokią vertę ir kuriems teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas (tvarka)“ (*Saugomų teritorijų įstatymas*, 2001, su pakeitimais). Remiantis šiuo įstatymu ir kitais dokumentais, Lietuvos saugomos

teritorijos yra kompleksiškesnės ir steigiamos siekiant išsaugoti teritorinius gamtos ir kultūros paveldo kompleksus bei objektus (vertybes), kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę; užtikrinti kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą, subalansuotą gamtos išteklių naudojimą ir atkūrimą; sudaryti sąlygas pažintiniam turizmui, mokslo tyrimams ir aplinkos būklės stebėjimams; propaguoti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus ir objektus (vertybes). Viena vertus, nors Lietuvos saugomų teritorijų samprata yra artima tarptautinei, esama pagrįstų nuomonių, kad ji neviseiškai atitinka tarptautinę saugomų teritorijų sampratą (*Juknevičiūtė, Mierauskas, 2012; Lazdinis, Rudzkieienė, Azbainis, 2012; Lazdinis, Šaltenytė, 2011; Mierauskas, 2004*).

Atrodytų, saugomų teritorijų samprata yra gana aiškiai apibrėžta, bet ir šiuo metu dar kyla diskusijų, kokias teritorijas galima vadinti saugomomis, o kokių ne. Vis dėlto gana daug specialistų mano, kad saugomų teritorijų samprata turėtų būti platesnė, negu yra tradiciškai taikoma. Siūloma visas saugomas teritorijas suskirstyti mažiausiai į keturias grupes ar pakopas (*Groves et al., 2002; Jongman et al., 2004; Lawton et al., 2010; Mierauskas, 2012; Pressey, 1996*):

- nacionaliniais teisės aktais įsteigtos saugomos teritorijos;
- teisės aktais saugomos, bet neturinčios saugomų teritorijų statuso, teritorijos;
- teritorijos, kurioms teritorijų planavimo dokumentais yra suteikiamas specialus apsaugos režimas;
- teritorijos, kuriose yra sudaromos ilgalaikės sutartys su žemės savininkais dėl veiklos reglamentavimo ir tam tikrų gamtotvarkos priemonių taikymo, kompensuojant savininkams (naudotojams) patirtus nuostolius.

Šis skirstymas nėra visuotinai priimtas, bet kai kuriose publikacijose ar dokumentuose jis yra taikomas. Vis dėlto plačiausiai yra laikomasi Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos (1994 m.), Biologinės įvairovės konvencijos (*CBD, 1992*) bei kitų tarptautinių konvencijų, susitarimų ar įvairių tarptautinių strateginių dokumentų sampratos ar saugomų teritorijų grupavimo principų.

Pabrėžtina, kad nacionaliniu lygmeniu saugomų teritorijų samprata gali būti vertinama plačiau negu tarptautiniu. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje yra išskiriamos šios saugomų teritorijų grupės (*Lawton et al., 2010*): įstatymais ir kitais teisės aktais įsteigtos

biologinei įvairovei išsaugoti skirtos saugomos teritorijos (gamtiniai ir vietos draustiniai, mokslo požiūriu vertingos teritorijos); teritorijos, saugomos remiantis teritorinio planavimo dokumentais; saugomos teritorijos, įsteigtos turint tikslą išsaugoti kraštovaizdžio estetines ir rekreacines vertybes (ypatingo grožio kraštovaizdžio teritorijos, nacionaliniai parkai). Kai kuriose šalyse atskira saugomų teritorijų pakopa gali būti vietovės, kuriose yra sudarytos ilgalaikės sutartys su žemių savininkais (fiziniais ir juridiniais asmenimis). Šių vietovių gamtosauuginė vertė yra gana didelė, nes jose yra taikomos gamtotvarkos ir kitos priemonės biologinei įvairovei išsaugoti ir remiantis minėtąja duomenų baze (2013 m.) jos sudaro apie 1,4 proc. visų saugomų teritorijų.

5.2. SAUGOMŲ TERITORIJŲ STEIGIMAS

Pasaulyje nėra bendros saugomų teritorijų steigimo strategijos, principų ir kriterijų. Greičiausiai tai yra neįmanoma, nes atskiros šalys vykdo skirtingą gamtosausos ir saugomų teritorijų politiką. Kita vertus, bendros steigimo nuostatos ir principai iš esmės yra panašūs. Tarptautinės saugomos teritorijos yra steigiamos remiantis atskirų konvencijų kriterijais ar rekomendacijomis. UNESCO Pasaulio paveldo vietovės yra steigiamos pagal dešimt Pasaulio paveldo konvencijos (UNESCO, 1972) pasiūlytų kriterijų (UNESCO, 1999). Pagal Tarptautinės svarbos šlapynių, ypač vandens ir pelkių buveinių, apsaugos konvencijos (Ramsaro, 1971) devynis kriterijus steigiamos Ramsaro teritorijos⁵⁰ (Davis, 1994). Biologinės įvairovės konvencija (CBD, 1992) rekomenduoja taikyti tokius kriterijus, kurie užtikrintų bioįvairovės požiūriu vertingų teritorijų (angl. *key biodiversity area*) atrinkimą ir įsteigimą. Kadangi šios konvencijos tikslas – išsaugoti bioįvairovę, kriterijai, kurie su ja nesusiję, yra netaikomi. Svarbiausi joje nustatyti pirminiai kriterijai yra šie: Globaliai nykstančių rūšių buvimas (A1 kriterijus), Riboto arealo rūšių buvimas (A2 kriterijus), Specializuotos biomų rūšys ir buveinės (A3 kriterijus), Rūšys, priklausančios nuo buveinių pokyčių (angl. *Congregatory species*) (A4 kriterijus). Be to, taikomi ir antriniai kriterijai, kurių yra maždaug šešiolika.

⁵⁰ Prieiga per internetą: <<http://www.ramsar.org>>.

Jie yra tokie, kokius taiko IUCN, kitos tarptautinės organizacijos ar konvencijos. Dar rekomenduojama ir kitų su bioįvairovės išsaugojimu susijusių kriterijų, kurie pasirenkami atsižvelgiant į skirtingus šalių poreikius. Berno konvencija (1979 m.) ir šios konvencijos vykdomojo komiteto 1989 m. priimta rezoliucija Nr. 1 ir rekomendacijos (Nr. 14, 15 ir 16) įpareigoja konvencijos šalis nares kurti bendrą „Emerald“ saugomų teritorijų tinklą (*Council of Europe 2007, 1999*). Remiantis šio tinklo kūrimo principais, buvo pradėta steigti Europos Sąjungos saugomų teritorijų tinklą „Natura 2000“. Kita vertus, Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga (IUCN) neturi griežtai nustatytų saugomų teritorijų steigimo kriterijų, jie yra gana bendri. Steigiant saugomas teritorijas yra rekomenduojama laikytis atskirų kategorijų steigimo tikslų, tvarkymo principų, paskirties ir funkcijų. Iš esmės šių rekomendacijų pakanka, nes jos yra aiškios ir gali būti taikomos daugelyje šalių. Papildomai yra rekomenduojama taikyti nacionalinius arba tarptautinius kriterijus (Biologinės įvairovės, Ramsaro, Pasaulio gamtos ir kultūros paveldo konvencijų ir pan.). IUCN Saugomų teritorijų programa rekomenduojama dėl to, kad formuojant nacionalinę saugomų teritorijų sistemą būtų laikomasi IUCN bei kitų tarptautinių reikalavimų, rekomendacijų ir gairių, kartu sukuriant ir specifinius nacionalinius saugomų teritorijų kriterijus (*Davey, 1998; Dudley, 2008*). IUCN yra išskyrusi šešias saugomų teritorijų kategorijas (žr. kitą poskyrį).

Europos Sąjungoje yra nustatyti gana aiškūs saugomų teritorijų tinklo steigimo kriterijai (*Mierauskas, 2012, 2009*). 1992 m. priimta Europos Bendrijų Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (Buveinių direktyva), skirta įgyvendinti Europos laukinės gamtos gamtinės aplinkos apsaugos konvenciją (Berno konvenciją). Svarbiausias Buveinių direktyvos tikslas – išsaugoti ES biologinę įvairovę, sukuriant Bendrijų saugomų teritorijų, išskiriamų pagal bendruosius kriterijus, tinklą. Šiam tikslui Buveinių direktyvos prieduose pateikiami sąrašai natūralių buveinių tipų (I priedas) ir rūšių (II priedas), kurių paplitimas ir gausa šalyje taikomi kaip kriterijai atrenkant būtinas išsaugoti vietas. Tokių vietovių tinklas Buveinių direktyvoje vadinamas „Natura 2000“. Be to, šioje direktyvoje nurodyta, kad „Natura 2000“ tinklui dar priskiriamos saugomos teritorijos, įsteigtos įgyvendinant ir Europos Parlamento

ir Tarybos direktyvą 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos (Paukščių direktyvą, pirminis jos variantas priimtas 1979 m.). Vadovaujantis Buveinių direktyva yra steigiamos Buveinių apsaugai svarbios teritorijos (BAST), o pagal Paukščių direktyvą – Paukščių apsaugai svarbios teritorijos (PAST). Šių teritorijų kriterijai yra aiškūs, tačiau skirtingi abiem teritorijoms (EC, 2000; Gillespie, 2007; Kiss, Shelton, 1999). Remdamasi šių direktyvų reikalavimais, kiekviena Europos Sąjungos šalis priima nacionalinius teisės aktus, pagal kuriuos yra steigiamos BAST ir PAST. Lietuvoje aplinkos ministro įsakymais yra patvirtinti kriterijai: „Dėl gamtinių buveinių apsaugai svarbių teritorijų kriterijų patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 37-1271, žr. aktualią redakciją), „Dėl paukščių apsaugai svarbių teritorijų kriterijų patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 77-3048, žr. aktualią redakciją).

Pasaulyje, be minėtųjų tarptautinių saugomų teritorijų steigimo kriterijų, yra išskiriami atskiri principai, parengtos steigimo gairės, rekomendacijos ir pan. Daugelis mokslininkų laikosi Biologinės įvairovės konvencijos (1992 m.) uždavinių ir nuostatų, kad atskirų šalių saugomos teritorijos turėtų būti steigiamos parengus nacionalines strategijas, programas ar kitus strateginius dokumentus. Laikantis tokių strateginių dokumentų nuostatų ir parengus kriterijus pagal saugomų teritorijų kategorijas, šalyse būtų teisėta parinkti ir steigti nacionalines saugomas teritorijas. Pabrėžtina, kad daugelis mokslininkų yra parengę įvairiausių saugomų teritorijų steigimo nuostatų ir principų, kuriuos būtų tikslinga taikyti steigiant saugomas teritorijas. Jungtinėje Karalystėje, Olandijoje, JAV, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje išskiriant gamtosauginiu požiūriu vertingas teritorijas buvo pradėti taikyti ekologinio vertinimo kriterijai (O'Connor et al., 1990; Ratcliffe, 1977; Spellerberg, 1992). Tam tikrose šalyse buvo taikoma nuo 5 iki 15 kriterijų. Svarbiausi kiekybiniai kriterijai yra šie: rūšių skaičiaus įvairovė, rūšių įvairovė ir gausumas, rūšių retumas, buveinių įvairovė, kraštovaizdžio elementų įvairovė, teritorijos erdviniai parametrai, o kokybiniai – teritorijos reprezentatyvumas, natūralumas, tipiškumas, unikalumas, ekosistemų pažeidžiamumas ir gyvybiškumas (Mierauskas, 2009a). Teritorijos buvo zonuojamos ir pagal šiuos kriterijus buvo įvertinama atskiros zonos ir (ar) vietovės gamtosauginė vertė ir tokiu būdu vertingiausios teritorijos buvo išskiriamos kaip prioritetai jas išsaugant (žr. 5.1 ir 5.2 lentelės).

5.1 lentelė. Teritorijos dalies ir (ar) zonos gamtosauuginės vertės nustatymas remiantis natūralumo kriterijumi (sudaryta autoriaus pagal O'Connor *et al.*, 1990; Ratcliffe, 1977; Spellerberg, 1992)

Teritorija gali būti vertinama pagal atskirų ekosistemų, zonų ar kraštovaizdžio struktūrinių elementų vertę. Atsižvelgiant į struktūrinius vienetus analizuojamoji teritorija yra suskirstoma į atskirus teritorinius vienetus. Tai gali būti tam tikri struktūriniai vienetai arba teritorija, suskirstyta kvadratais (10x10, 2x2 km² ar pan.). Tokiu būdu atskiras teritorinis vienetas yra įvertinamas pagal 10 vertinimo kriterijų, kiekvienam iš jų suteikiant atitinkamą balų kiekį. Taip nustatomi gamtosaugos požiūriu vertingiausi teritoriniai vienetai. Įvertinus teritorijas pagal teritorinius vienetus arba atskirų ekosistemų grupes (pelkės, miškai, pievos ir ganyklos ir t. t.) taikant tuos 10 kriterijų yra susumuojami balai. Tokiu būdu daugiausia balų surinkusios teritorijos yra išskiriamos kaip gamtosaugos požiūriu vertingiausios.

5.2 lentelė. Atskirų ekosistemų gamtosauuginės vertės nustatymas remiantis pelkių pavyzdžiu (sudaryta autoriaus)

Vertinimo kriterijus	Rodikliai		Kiekybinė rodiklio išraiška							Išraiška balais		
Natūralumas (sistemos natūralumas)	1. Originali		≥ 90 proc. ploto							10–9		
	2. Natūrali		90–80 proc. ploto							9–8		
	3. Pusiau natūrali		80–60 proc. ploto							8–6		
	4. Atsiku-rianti		60–40 proc. ploto							6–4		
	5. Transfor-muota		40–0 proc. ploto							4–0		
Teritorinių vienetų gamtosauginis vertinimas pagal atskirus kriterijus												
Teritorinio vieneto pavadinimas	Vertinimas pagal 10 kriterijų, suteikiant daugiausia 10 balų atskiram kriterijui										Bendra balų suma teritoriniams vienetui	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
A teritorija	10	9	9	8	7	7	6	6	5	8	75	
B teritorija	9	8	8	8	6	6	6	5	5	7	68	
Pateiktame pavyzdyje įvertinus du teritorinius vienetus pagal esamų pelkių ekosistemų natūralumą A teritorinis vienetas gamtosaugos požiūriu yra vertingesnis už B.												

Pirmuosius visuotinius sistemiškus saugomų teritorijų atrankos ir steigimo principus išskyrė R. Pressey (1996 m.). A. Davey (1998 m.) siūlė formuojant nacionalines saugomų teritorijų sistemas atsižvelgti į šiuos penkis kriterijus: 1) reprezentatyvumo, visapusiškumo ir subalansuotumo; 2) pakankamumo; 3) koherentiškumo; 4) nuoseklumo; 5) lėšų naudojimo efektyvumo. Sistemiškumui užtikrinti buvo siūloma steigimo procesą daryti laipsnišką, žingsnis po žingsnio, nustatytais parinkimo ir steigimo etapais (*Margules, Pressey, 2000*). M. Bakkaras ir M. Lockwoodas (2006 m.) manė, kad yra tikslinga nustatyti aiškius ir realius kiekvieno steigimo kriterijaus uždavinius. Iš esmės kriterijai buvo formuluojami remiantis įvairiais parametrais, net ir teritorijų dydžio, formos ir pan. (*Forman, 1995; Mierauskas, 2012*).

Daugelyje pasaulio šalių yra taikomi saugomų teritorijų atrankos ir steigimo kriterijai, parengti teisės dokumentai, kuriais remiantis yra steigiamos saugomos teritorijos. Be to, pradėtos kurti ar jau sukurtos nacionalinės saugomų teritorijų sistemos (*Davey, 1998; Dudley, 2008*). Daugeliu atvejų tradiciškai yra deklaruojama, kad šalis turi nacionalines saugomų teritorijų sistemas, nors jos gali būti ir neįvardytos strateginiuose ar kituose dokumentuose. Bet kokių atveju visose šalyse esama saugomų teritorijų, tad jeigu ir nesukurta efektyvi valdymo sistema, dažniausiai apie nacionalinę sistemą yra deklaruojama. Nacionaliniai ypatumai visada išlieka, nes jos yra steigiamos atsižvelgiant ne tik į gamtines, bet ir istorines bei kultūrines vertybes, taip pat į politinę šalių sistemą, nacionalines tradicijas, socialines ir ekonomines galimybes. Neretai svarbus yra ir visuomenės požiūris į gamtines vertybes, išteklius ir apsaugą. Dėl to ne visose šalyse biologinės įvairovės apsauga yra saugomų teritorijų atrinkimo ir steigimo prioritetas. Kai kuriose šalyse tai yra suprantama, nes ir ankstesniais laikais, kai gamtosauga dar nebuvo prioritetas, net Vakarų šalyse steigimo prioritetai buvo ne biologinės įvairovės išsaugojimas, o steigiamos teritorijos, turinčios didelę kultūrinę, estetinę ar istorinę vertę, arba tokios, kuriose yra visuomenei įspūdingų gamtos objektų. Tik vėlesniais metais pasirašius gyvosios gamtos apsaugos konvencijas ir įgyvendinant jų arba kitų tarptautinių susitarimų reikalavimus, biologinės įvairovės išsaugojimas tapo svarbiausiu prioritetu (*Mierauskas, 2012, 2009*). Tokiu būdu tik antrojoje XX a. pusėje biologinė įvairovė tampa gamtosaugos prioritetu. Žinoma, tai buvo ne tik naujų

tarptautinių reikalavimų iškėlimas, bet ir didelis mokslininkų, gamtosaugininkų, visuomenės bei žiniasklaidos nuopelnas. Būtina paminėti ir kitą saugomų teritorijų steigimo problemą, kuri buvo aktuali maždaug iki XX a. antrosios pusės. Tiesa, demokratiškai išsivysčiusiose šalyse toks reiškinys baigėsi anksčiau nei mažiau demokratiškose ar diktatoriškose. Tai centralizuotas saugomų teritorijų steigimas, kai sprendimai buvo priimami centrinių valdymo institucijų vertikaliai integruota sistema „nuleidžiant iš viršaus“, o ne remiantis principu „iš apačios į viršų“. Priimant tokius sprendimus nebuvo taikomi tam tikri principai ar kriterijai ir ne visada jiems buvo pritariama regionų ir vietos lygmenimis. Tokiu būdu sprendimai buvo priimami ne vienoje šalyje, bet vykstant demokratiniam procesams suinteresuotųjų asmenų ir visuomenės dalyvavimas priimant sprendimus Vakarų šalyse tapo plačiai taikoma praktika. Dėl to biologinės įvairovės prioritetai buvo įtraukti į vietos lygmens programas, kuriomis remiantis buvo steigiamos saugomos teritorijos vietos municipaliniu arba bendruomenių lygmenimis.

Atskirose šalyse saugomos teritorijos yra steigiamos pagal tam tikras juridines procedūras, jos yra skirtingos, bet turi ir daug panašumų. Europos Sąjungos šalys steigiamoms Europos Bendrijos svarbos saugomoms teritorijoms taiko vienodą steigimo procedūrą, ko nedaro kitų šalių sąjungos. Daugelis šalių turi nacionalinius saugomų teritorijų steigimo kriterijus ir valdymo strategijas. Kitos šalys taiko tarptautinius kriterijus, kaip antai Biologinės įvairovės ar Ramsaro konvencijų ir pan., o steigiamoms privačioms saugomoms teritorijoms taikomi įvairūs kriterijai. Neretai mokslo institucijos taiko sudėtingesnius saugomų teritorijų atrankos ir steigimo kriterijus nei valstybės institucijos ar šalių nevyriausybinių organizacijos. Steigiant privačias saugomas teritorijas galima laisvai taikyti tam tikrus kriterijus arba netaikyti jokių, tačiau tokiais atvejais gali būti sudėtinga suteikti ir tam tikrą nacionalinį, ir tarptautinį statusą.

Steigiant nacionalines saugomas teritorijas, Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga rekomenduoja ne tik taikyti visuotinai priimtus saugomų teritorijų atrankos ir steigimo kriterijus, bet ir įvairiomis teisinėmis priemonėmis išsaugoti ne mažiau kaip 10 proc. visos šalies teritorijos, proporcingai reprezentuojant vyraujančias šalies ekosistemas. Be to, IUCN rekomenduoja, kad pagal esamas galimybes

pirmenybė būtų teikiama didžiulėms teritorijoms, kur steigimo prioritetai yra teikiami ne tik biologinei įvairovei, bet ir vertingiems ekosistemų kompleksams bei kultūrinėms, istorinėms ir kitoms vertybėms išsaugoti (*IUCN*, 2010, 1994b). Kita vertus, svarbiausias Biologinės įvairovės konvencijos reikalavimas – pirmiausia steigti saugomas teritorijas biologinei įvairovei išsaugoti ir gamtiniais ištekliams subalansuotai naudoti (*CBD*, 1992).

Vis dėlto istoriškai susiklostė, kad daugelyje šalių anksčiau buvo įsteigta daug didžiulius plotus užimančių saugomų teritorijų, ypač nacionalinių parkų, kurių atrankos ir steigimo kriterijai tuo metu nebuvo taikomi (*Mierauskas*, 2012, 2009). Tokioms teritorijoms buvo priskiriami visuotinai vertingi gamtos kompleksai ir elementai bei estetiniu požiūriu vertingi plotai. Tokiu būdu buvo įsteigta saugomų teritorijų, kur saugomas pasaulio gamtos paveldas, kuriuo gali tapti visas kompleksas, kaip antai JAV Didysis kanjonas, arba atskiri gamtos objektai, pavyzdžiui, Niagaros krioklys, Kamčiatkos Geizerių slėnis, uolynai, vulkanai ir pan. Pabrėžtina, kad įsteigus saugomas teritorijas ir netaikant biologinės įvairovės kriterijų didelėse teritorijose yra aptinkama retų nykstančių rūšių ir buveinių, nors šie objektai ir nebuvo steigimo tikslai. Biologinei įvairovei tapus prioritetine gamtos saugos sritimi, požiūris į saugomas teritorijas pakito, pirmiausia siekiama apsaugoti retas nykstančias rūšis ir buveines. Kiti kriterijai, kaip antai: estetiniai, rekreaciniai ir pan., daugeliu atvejų liko tik šalutiniai. Žinoma, steigiant ne gamtines (arba specializuotas) saugomas teritorijas, skirtas kultūriniais, istoriniais, archeologiniams ar kitiems objektams išsaugoti, taikomi kitokie steigimo kriterijai. Kaip anksčiau kitose šalyse, taip ir Lietuvoje nebuvo išvengta saugomų teritorijų steigimo remiantis vaizdingais kraštovaizdžio elementais, rekreaciniais ištekliais ir pan. Pabrėžtina, kad daugelyje kitų šalių jau buvo pasibaigęs vaizdingų kraštovaizdžių kompleksų steigimo laikotarpis. Ir sovietiniais laikais, ir Lietuvos nepriklausomybės laikotarpio pradžioje nesivadovaujant jokiais kriterijais buvo įsteigta kraštovaizdžio draustinių, regioninių parkų ar kitų saugomų teritorijų.

Diskutuojant apie saugomų teritorijų atrinkimą ir steigimą pirmiausia reikėtų atsižvelgti į ilgalaikius visuotinai priimtinius bendruosius tikslus. *Pirma*, saugomos teritorijos yra steigiamos siekiant išsaugoti dideles ir gyvybingas ekosistemas ateities kartoms, neteikiant

pirmenybės atskiroms rūšims. Tai gali būti upių baseinai, kalnų ir miškų masyvai, jūrų akvatorijos ir pan. *Antra*, saugomose teritorijose turėtų būti išsaugota kuo didesnė tam tikro regiono biologinė įvairovė. *Trečia*, saugomose teritorijose būtina išsaugoti retas, nykstančias ir endemines rūšis ar jų grupes, tad tokios teritorijos steigiamos konkrečioms rūšims išsaugoti (*Bakkar, Lockwood, 2006; Chape et al., 2005; Davey, 1998*). Šiuo atveju rūšis yra svarbiausias kriterijus, o jos gyvenamoji aplinka – neatskiriama dalis. Dalyje šalių yra saugomos tam tikros rūšys, o jų gyvenamoji aplinka yra sudedamoji apsaugos dalis. Teritorijos dydis dažniausiai pasirenkamas atsižvelgiant į daugelį veiksnių, o kai kuriose šalyse – ir į apsaugos tikslus. Kita vertus, apsaugos tikslai gali būti skirtingai suprantami. Vyrauja visuotinai pripažinta nuomonė, kad didelių ekosistemų neįmanoma išsaugoti mažose ar fragmentuotose teritorijose, dėl to yra steigiamos didžiulės teritorijos (*Mierauskas, 2012, 2009*). Dar viena aktuali problema – išsaugoti didelę rūšių įvairovę mažose teritorijose, todėl tokios teritorijos yra steigiamos atskiroms rūšims saugoti. Pavienių rūšių apsauga gali būti užtikrinama skirtingų dydžių teritorijose, bet tai priklauso nuo rūšies biologijos ir ekologijos požymių. Daugumą augalų ir sėsliųjų gyvūnų rūšių galima saugoti ir mažesnėse teritorijose, bet išsaugoti rūšis, kurioms reikalingi dideli gyvenamieji plotai, įmanoma tik didelėse teritorijose. Tokiose teritorijose gyvenančių rūšių buveinėms išsaugoti skiriama daugiau išteklių, jose saugomos ir retos bei nykstančios, ir neprioritetinės rūšys. Nors teritorijos dydžio poreikis nekelia abejonių, ar didelis plotas bus skirtas, priklauso nuo įvairių galimybių. Tokiu būdu teritorijos dydis gali būti taikomas kaip kriterijus, tačiau jis negali būti svarbiausias. Pasaulyje yra daug sėkmingų pavyzdžių, kai retos nykstančios rūšys yra efektyviai saugomos ir nedidelėse teritorijose.

Aplinkos ministerijos užsakymu 2015 m. buvo parengta Lietuvos saugomų teritorijų atrankos ir steigimo kriterijų studija. Šiuo metu minėtosios studijos pagrindu yra rengiamas teisės dokumentas. Remiantis minėtoju teisės aktu, ateityje planuojama steigti naujas saugomas teritorijas arba keisti jau esančiųjų ribas.

5.3. TARPTAUTINĖS SAUGOMŲ TERITORIJŲ KATEGORIJOS

Pasaulio saugomų teritorijų įvairovė yra didelė. Vieni mokslininkai ar gamtosaugininkai yra nustatę, kad pasaulyje yra apie 140 (*Lockwood, 2006*), o kiti net 800 (*Gillespie, 2009, 2007*) saugomų kategorijų pavadinimų. Dėl to jau XX a. viduryje buvo pradėta jas skirstyti į atskirus tipus ir kategorijas. Suprantama, esant tokiai didelei įvairovei gana sudėtinga nustatyti apsaugos tikslus, tvarkymo principus ir uždavinius, keistis jų tvarkymo informacija tarptautiniu lygmeniu, taikyti bendras stebėsenos (monitoringo) programas. Daugelis tarptautinių organizacijų ne kartą yra teikusios rekomendacijų ir gairių, kaip suskirstyti saugomas teritorijas į tam tikrus tipus ir kategorijas. Dėl įvairių priežasčių šių organizacijų pasiūlyti tipai ar kategorijos netaikomi globaliu mastu. Tarptautinė gamtos apsaugos sąjunga irgi aktyviai dalyvavo formuojant kategorijas ir pasiūlė keletą kategorijų variantų (*IUCN, 1978, 1974*), bet visuotinai pripažintu tapo 1994 m. pateiktas šešių tvarkymo kategorijų modelis (*IUCN, 1994a*).

Esminis skirtumas nuo anksčiau pasiūlytų variantų yra tas, kad 1994 m. Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos pasiūlytas modelis yra paremtas saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslais, jis yra praktiškesnis ir suteikia daugiau aiškumo valdant saugomas teritorijas. Pasaulio mastu pagal tvarkymo tikslus buvo rekomenduojama taikyti šešias svarbiausias saugomų teritorijų tvarkymo kategorijas (*IUCN, 1994a*).

I kategorija – gamtiniai rezervatai. Jų steigimo ir tvarkymo tikslai yra skirti savaiminių aplinkos būklės kitimų stebėsenai (monitoringui) ir mokslo tyrimams atlikti bei gyvosios gamtos apsaugai nesant aktyvaus žmogaus poveikio. Daugeliu atvejų ši kategorija gali būti skirstoma į dvi pakategores. Ia pakategorė – griežtos apsaugos rezervatai, jos sinonimas yra mokslo rezervatas (angl. *strict nature reserves*) ir Ib pakategorė – tvarkomieji arba laukinės, nepaliestos gamtos rezervatai (angl. *wilderness area*). Be to, šios pakategorės gali būti išskiriamos kaip atskiros kategorijos, tačiau pagal tai, ar jos yra kategorijos ar pakategorės, jų steigimo tikslai ir tvarkymo principai nesiskiria. Kita vertus, Ia ir Ib pakategorių ar kategorijų steigimo tikslai ir tvarkymo principai vis dėlto vieni nuo kitų skiriasi (*Dudley, 2008*).

Griežtos apsaugos rezervatų (Ia) tvarkymo uždaviniai yra šie: ekosistemų, buveinių ir rūšių išsaugojimas kiek galima natūralesnės būklės, ekologinių procesų ir kraštovaizdžio struktūrinių požymių, genetinių išteklių bei etaloninių gamtinių vietovių išlaikymas. Juose turėtų būti atliekama stebėseną (monitoringas), mokslo tyrimai, skirti natūralios aplinkos būklės plėtrai, ir taip skatinamas gamtosauginis švietimas. Žmonių veiklos rūšys yra draudžiamos, be to, negalima taikyti aktyvių gamtotvarkos priemonių, kaip tai yra daroma gamtiniuose draustiniuose. Žmonių lankymas yra draudžiamas, išskyrus pažintinius takus ir informacijos centrus. Ib pakategorei priskiriamų teritorijų steigimo tikslas – ilgą laiko periodą išlaikyti dideles teritorijas ir jose esančius ekosistemų kompleksus kiek galima natūralesnės būklės. Minėtosios pakategorės vietovėse galimos ribotos, bet nedrastiškos gamtotvarkos veiklos rūšys ir platesnės apimties mokslo tyrimai, įmanomi pavienių žmonių apgyvendinimo atvejai ir leidžiama ribota vietos gyventojų ūkinė veikla bei naudojimasis gamtos ištekliais. Be to, galimas organizuotas žmonių lankymasis, bet jis negali būti toks intensyvus kaip nacionaliniuose ir regioniniuose (krašto) parkuose.

II kategorija – nacionaliniai parkai. Šiai kategorijai priskiriami ir regioniniai, gamtos, valstijų ar žemių parkai. Steigimo tikslas ir tvarkymas yra skirtas ekosistemų apsaugai ir rekreacijos plėtrai, ekologiniam kelių ekosistemų vientisumui užtikrinti (*IUCN, 1994a*). Parkų tvarkymo uždaviniai (*Dudley, 2008*) yra nukreipti išsaugoti tarptautines ir nacionalines gamtines vietoves mokslo, švietimo, rekreaciniais, turizmo ir estetiniams poreikiams, išlaikyti kuo natūralesnius šalies ar regiono reprezentacinius ekosistemų pavyzdžius, sudaryti sąlygas lankytojams susipažinti su kultūros, estetinėmis, istorinėmis ir kitomis vertybėmis. Be to, labai svarbu į jų veiklą įtraukti suinteresuotuosius asmenis, visuomenę ir vietos bendruomenes.

Ir nacionaliniams, ir regioniniams parkams svarbus atrankos kriterijus – teritorijų dydis. Iš kitų saugomų teritorijų jie išsiskiria ne tik didele gamtine bei kultūrine įvairove, bet ir siekiu išsaugoti biologinę įvairovę bei ekosistemų vientisumą, išlaikyti šalies ar regiono kultūrines, etnografines ir kitas tradicijas, suteikti galimybę visuomenei susipažinti su gamtos, kultūros, istorijos, archeologijos ir įvairaus paveldo vertybėmis. Paprastai parkai (ypač nacionaliniai) užima dideles teritorijas. Dėl parkų apsaugos reglamentavimo skirtumų juose

vykdomų veiklos rūšių, gyvenviečių išsidėstymo, infrastruktūros elementų, kraštovaizdžio savitumo ir t. t. teritorijos erdvinėje plotmėje yra suskirstytos į tam tikras zonas, turinčias skirtingus apsaugos reglamentus ir tvarkymo reikalavimus, be to, gali būti išskiriamos rezervatinės zonos, draustiniai ir kitų kategorijų saugomos teritorijos. Parkai paprastai turi apsaugos zonas, dėl to jiems tvarkyti yra rengiami erdviniai teritorijų tvarkymo planai, o atskiroms zonoms – ir strateginiai planai (pvz., gamtotvarkos). Mažesnio ploto parkai galėtų būti priskiriami kitai tarptautinei saugomų teritorijų kategorijai. Tai priklauso nuo steigimo ir tvarkymo tikslų, apsaugos reglamentavimo. Yra šalių, kur nacionalinis parkas yra priskiriamas gamtiniam rezervatui (Ib pakategorei), saugomai kraštovaizdžio vietai (V IUCN kategorijai) ar biosferos rezervatui. Nacionaliniai parkai dažniausiai yra valdomi valstybės, o regioniniai ar krašto – regionų administracinių vienetų. Kaip minėta, yra ir privačių nacionalinių ar kitų kategorijų parkų.

III kategorija – gamtos paminklai. Steigimo tikslas yra apsaugoti ir tvarkyti tam tikrus vertingus, retus ar unikalius gamtos reiškinius, objektus ar elementus (*Dudley, 2008*). Gamtos paminklai ploto atžvilgiu yra mažiausia saugoma teritorija, tačiau jiems vis tiek yra numatyti šie tvarkymo uždaviniai: išsaugoti vertingus gamtos objektus, jų požymius, derinti gamtos ir kultūros elementų apsaugą, riboti ar eliminuoti neigiamą žmogaus poveikį, skatinti visuomenę ir vietos bendruomenes prisidėti prie jų išsaugojimo. Gamtos paminklai yra turizmo traukos ir ekologinio švietimo objektai. Jų įvairovė yra labai didelė – nuo senų vertingų medžių, akmenų, riedulynų, smėlio kopų iki krioklių, karstinių ežerų ar kalnų urvų. Ši kategorija pasaulio mastu yra pripažinta nuo 1978 m. (*IUCN, 1978*), o kai kuriems regionams buvo taikoma ir ankstesniais metais.

IV kategorija – gamtiniai draustiniai arba buveinių ir rūšių tvarkymo vietovės. Steigimo tikslas – taikant aktyvias gamtotvarkos priemones, išsaugoti nykstančias ir retas rūšis bei buveines. Svarbiausi tvarkymo tikslai yra šie (*Dudley, 2008*): saugoti biologinę įvairovę, atskiras rūšis ar buveines, atlikti mokslo tyrimus, stebėseną (monitoringą), riboti neigiamą žmogaus poveikį ir išteklių naudojimą, skatinti visuomenę dalyvauti tvarkymo veikloje. Draustinių teritorijų plotas nėra svarbus atrankos kriterijus, jie gali būti ir maži (net 1 ha), ir dideli. Svarbiausi kriterijai yra retų, nykstančių ar vertingų

rūšių ir buveinių buvimas, gamtinė įvairovė, galimybė atkurti pažeistas ekosistemas. Minėtųjų teritorijų atrankos ir steigimo kriterijai per pastaruosius dešimtmečius kito, tačiau svarbiausias siekis – saugoti biologinę įvairovę – išliko svarbiausias (*IUCN*, 1978; *Dudley*, 2008). Draustiniai gali būti steigiami ir mažai žmogaus paveiktose, ir fragmentuotose, ir didelį kraštovaizdžio mozaikiškumą turinčiose vietovėse. Jie yra tvarkomi parengiant strateginius planus (gamtotvarkos, rūšių apsaugos ir pan.). Paprastai draustiniai nėra suskirstomi į atskiras apsaugos zonas, tačiau yra išskiriami atskiri tvarkymo plotai. Dažniausiai yra taikomos aktyvios tvarkymo priemonės, o kai kuriais atvejais ir gana drastiškos: atskirų svetimžemių rūšių eliminavimas, planuotų gaisrų sukėlimas, miško iškirtimas siekiant atkurti žemynines kopas, miško pievas ir pan. Draustinių svarba išsaugant biologinę įvairovę yra labai didelė, nes jie dėl to ir steigiami. Šios kategorijos saugomos teritorijos oficialiai buvo pradėtos steigti 1933 m. įgyvendinant Afrikos konvenciją dėl faunos ir floros apsaugos (*Kiss, Shelton*, 1999). Šiuo metu draustiniai gali būti valdomi valstybinių, regionų, savivaldos institucijų, mokslo ir nevyriausybinių organizacijų, be to, pasaulyje yra daug privačių ar bendruomenių valdomų draustinių.

V kategorija – saugomos kraštovaizdžio ar jūros akvatorijos vietovės. Steigimo tikslas – išsaugoti vertingą kraštovaizdį ir plėtoti rekreaciją. Teritorijos, pasižyminčios vertingais kraštovaizdžio gamtiniais, kultūriniais, rekreaciniais, estetiniais ir kitais požymiais, gali būti tinkamos šioms saugomoms vietovėms steigti. Svarbiausi tvarkymo uždaviniai yra (*Dudley*, 2008) šie: saugoti kraštovaizdžio ar jūrų akvatorijų visumą, gamtines, kultūrines ir kitas vertybes, skatinti tradicines ekonomines (pvz., žemdirbystę, žvejybą) ir kitas veiklos rūšis, tradicinę gyvenseną ir biologinę įvairovę. Neįsigilinus į steigimo tikslus gali susidaryti įspūdis, kad ši kategorija yra artima nacionaliniams ar regioniniams parkams. Iš tikrųjų jų apsauga nėra griežtai reglamentuojama. Pabrėžtina, kad gamtos išteklių naudojimas yra gerokai mažiau ribojamas, dėl to šios vietovės skiriasi nuo parkų ar gamtos draustinių. Kai kurie autoriai (*Locke, Dearden*, 2005) teigia, kad ši kategorija neturėtų būti išskiriama kaip saugoma. Vis dėlto oficiali *IUCN* pozicija – šias vietas priskirti saugomoms teritorijoms, neatsižvelgiant į gana menką jų apsaugos statusą. Kai kurių šalių nacionaliniai ar regioniniai parkai, kuriuose biologinė įvairovė ir

gamtinių vertybių apsauga nėra svarbiausias prioritetas, gali būti prilyginami šiai V IUCN kategorijai. Minėtųjų vietovių valdymo formos yra labai įvairios, jos paprastai užima didelius plotus. Kadangi apsauga nėra griežtai reglamentuojama, jos yra steigiamos tose vietovėse, kurios yra tankiai žmonių apgyventos, išplėtotas turizmas ir rekreacija, ekonominės veiklos rūšys. Paprastai įsteigti šios kategorijos saugomas teritorijas yra lengviau, nes juntamas mažesnis vietos gyventojų priešiškus, nebūtina išpirkti žemės. Dažniausiai jas steigia tos šalys, kurios siekia parodyti turinčios didesnę saugomų teritorijų plotą. Taip esant mažesnėms sąnaudoms yra pasiekiamas sąlygiškai didesnis saugomų teritorijų plotas. Matyt, dėl to jas noriai steigia Pietų Europos šalys, kur apgyvendinimo tankis yra didelis, vyksta aktyvus turizmas, plėtojama ekonominė veikla.

VI kategorija – tvarkomos gamtos išteklių vietovės. Steigimo tikslas – saugoti ir subalansuotai naudoti gamtinius išteklius. Viena vertus, tokiu būdu yra saugoma biologinė įvairovė, kita vertus, jos ištekliai yra naudojami, tačiau ribotai ir jiems negalima daryti neigiamo poveikio. Šios kategorijos atrankos ir steigimo tikslas – išsaugoti gamtines ekosistemas, derinant subalansuotą jų išteklių naudojimą (Dudley, 2008). Subalansuotas arba darnusis naudojimas apima ir išteklių aplinkosauginius, socialinius ir ekonominius, dažnai ir kultūrinius aspektus. Dažniausiai šios kategorijos saugomos teritorijos yra steigiamos mažiau ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse, esančiose Afrikoje ar Azijoje. Tokiose šalyse labai svarbu užsitikrinti, kad vietos gyventojai galėtų patenkinti savo būtinuosius poreikius, ypač maisto. Labiau ekonomiškai išvystytose šalyse, be gamtos išteklių naudojimo, yra taikomos ir jų atkūrimo priemonės. Gali būti įveisiamos žuvis, medžiojamieji gyvūnai, veisiami maistui naudojami gyvūnai ar auginami vaistiniai augalai. Kai kuriose šalyse įsteigiamos teritorijos, kuriose yra suderinta apsauga ir išteklių naudojimas ir jos tampa geros darniosios plėtros praktikos pavyzdžiais. Dėl to esama nuomonių, kad šios kategorijos saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslai labiau atitinka ne IUCN ir Biologinės įvairovės konvencijos kriterijus, bet Darnaus vystymosi strategijų principus.

Saugomų teritorijų skirstymas į tarptautines kategorijas vyko ankstesniais metais, jis vyksta ir dabar. Daugelio mokslininkų nuomone, saugomų teritorijų skirstymo į tvarkymo kategorijas tikslas yra

ne formalus jų klasifikavimas, o tinkamas, veiksmingas ir efektyvus jų tvarkymas, įvairių šalių keitimasis tvarkymo patirtimi (*Davey, 1998; Dudley, 2008; Worboys et al., 2015*). A. Davey (1998 m.) yra pasiūlęs tris pagrindinius kategorijų išskyrimo aspektus: 1) saugomų teritorijų kategorijų įvedimas yra jų tvarkymo tikslų ir uždavinių įgyvendinimo pagrindas; 2) formalus saugomų teritorijų priskyrimas vienai ar kitai kategorijai nereiškia jų tvarkymo efektyvumo padidėjimo – efektyvumas pasiekiamas vykdant stebėseną ir tvarkymo efektyvumo vertinimą ar gamtosauuginį auditą bei keičiantis patirtimi; 3) saugomų teritorijų kategorijų sistema yra tarptautinė ir visuotinai pripažinta. Pabrėžtina, kad tvarkymo kategorijos nėra griežti šalims primesti standartai, o tik rekomendacijos, kaip diegti ir taikyti tvarkymo kategorijas nacionaliniu lygmeniu. Dėl to visuotinai priėmus tokią saugomų teritorijų sistemą, jų atranka, steigimas ir tvarkymas tampa aiškesnis ir nuoseklesnis. Taip atsirado galimybė ne tik keistis tvarkymo patirtimi, bet ir įvairiose šalyse atlikti bendrus mokslo tyrimus bei sistemingą stebėseną (monitoringą). Tai ypač aktualu tokioms saugomoms vietovėms, kuriose yra ta pati didelės teritorijas užimanti ekosistema, ir jos išsidėsčiusios keliose šalyse (pvz., Karpatų kalnų masyvas). Neabejotina, kad bendra visuotinai saugomų teritorijų sistema yra veiksminga priemonė atrenkant, steigiant, planuojant ir tvarkant saugomas teritorijas. Būtina pabrėžti, kad bendra tvarkymo kategorijų sistema sudarė sąlygas atlikti saugomų teritorijų tvarkymo efektyvumo vertinimą ir lyginti gautus tvarkymo rezultatus bei pasiekimus.

Kaip minėta, kyla įvairių diskusijų dėl saugomų teritorijų kategorijų išskyrimo ir jų nominavimo saugomomis teritorijomis. Kai kurie mokslininkai yra pateikę nuomonę (*Locke, Dearden, 2005; Phillips, 2002*), kad tik I–IV kategorijų vietovės gali būti pripažintos saugomomis teritorijomis, o V–VI turėtų būti ne saugomos teritorijos, o specialios darniosios plėtros vietovės. Kita vertus, absoliuti dauguma mokslininkų su ta nuomone nesutinka ir mano, kad kaip saugomos teritorijos galėtų būti įvardytos vietovės, kurios negali būti priskiriamos šioms šešioms kategorijoms (*Gillespie, 2007; Lausche, 2011; Lawton et al., 2010; Worboys et al., 2015*).

Saugomų teritorijų paskirtis šiuolaikinėje visuomenėje kinta. Suinteresuotieji asmenys, visuomenė, bendruomenės aktyviai įsilieja į jų tvarkymo veiklą. Be to, įsivyravus tvarkymo efektyvumo ver-

tinimui, saugomų teritorijų tvarkymo kategorijos pradėjo sąlygiškai riboti tvarkymo siekius. 2007 m. neperžengiant IUCN Pasaulio saugomų teritorijų programos ribų buvo pasiūlyta papildyti saugomų teritorijų tvarkymo kategorijų tikslus ir principus bei suformuluoti pagrindiniai kategorijų pakeitimo principai. Svarbiausi siūlymai – pagal atskirus apsaugos elementus susieti saugomų teritorijų kategorijas su apibrėžtais rodikliais ir pasiekimais, įdiegti į saugomų teritorijų sistemą pasiekiamus atskirų kategorijų apsaugos ir tvarkymo tikslus, susieti kategorijas su planavimo, stebėsenos (monitoringo) ir tvarkymo efektyvumo bei veiksmingumo sistemomis (Boitani *et al.*, 2008; Dudley, Stolton, 2008). Saugomų teritorijų kategorijų modifikavimas yra ilgas ir sudėtingas procesas, kuriam reikia ne tik pasaulio ekspertų, bet ir aplinkosaugos politikų indėlio. Šiuo metu šie ir kiti siūlymai yra svarstomi ir tikimasi, kad į juos bus atsižvelgta. Matyt, netolimoje ateityje bus suformuluoti ir tarptautiniu lygmeniu patvirtinti nauji tvarkymo kategorijų principai.

Detaliau apie saugomų teritorijų atrankos ir išskyrimo kriterijus bei apsaugą ir tvarkymą lietuvių kalba galima paskaityti šiuose literatūros šaltiniuose (Mierauskas, 2012, 2009).

5.4. KITI TARPTAUTINIŲ SAUGOMŲ TERITORIJŲ TIPAI

Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos į bendrą sistemą sujungia atskiras kategorijas ir tipus. Reikėtų pabrėžti, kad daugelis tarptautinių organizacijų irgi yra išskyrusios atskiras kategorijas. Tai yra tikslinga dėl to, kad ne visais atvejais IUCN kategorijos tiksliai nusako teritorijų paskirtį ir funkcijas. Be to, kai kurios iš jų gali turėti specifinius tikslus ar paskirtį. Be minėtųjų šešių kategorijų (žr. 5.3 poskyrį), pasaulyje yra ir kitų saugomų teritorijų tipų bei kategorijų. Tarptautinės saugomos teritorijos yra steigiamos pagal įvairius tarptautinius susitarimus, teisės aktus, jos gali būti įsteigtos pagal atskiras tarptautines programas, suteikus įvairių tarptautinių organizacijų statusą ir pan. Kita vertus, tarptautinės saugomos teritorijos yra įsteigiamos ar suteikiamas specialus statusas vietovėms, kurios jau yra įsteigtos pagal nacionalinius teisės aktus, ir tik vėliau joms suteikiamas tarptautinis

įvertinimas. Europos Sąjungos saugomų teritorijų tinklo „Natura 2000“ steigimas išsiskiria savo specifika (apie tai bus kalbama atskirai). Kita vertus, tarptautinės saugomos teritorijos dažniausiai yra priiskiriamos kuriai nors IUCN tvarkymo kategorijai. Neretai pasitaiko atvejų, kai tam tikrai nacionalinei saugomai teritorijai yra suteikiamas tarptautinių saugomų teritorijų statusas, pavyzdžiui, gamtinis draustinis (IV IUCN kategorija) yra Ramsaro vietovė, Baltijos jūros saugoma teritorija (pagal Helsinkio konvenciją), „Natura 2000“ ir pan.

5.4.1. Tarptautiniais susitarimais įsteigtų ar pripažintų saugomų teritorijų tipai

Saugomų teritorijų steigimas įgyvendinant konvencijų nuostatas.

Kaip minėta, tarptautinių aplinkosaugos konvencijų, susitarimų ar tarptautinių kongresų (konferencijų) nuostatos, nutarimai ir rekomendacijos įpareigoja steigti ar suteikti tarptautinį statusą nacionalinėms saugomoms teritorijoms (*Gillespie*, 2009, 2007). Atskiros konvencijos turi skirtingus steigimo kriterijus, tačiau svarbiausias iš jų yra teritorijų tvarkymas pagal tų susitarimų nustatytus reikalavimus. Šiame poskyryje tik trumpai yra apžvelgiami svarbiausi aplinkosauginiai susitarimai ir remiantis jų kriterijais steigiamos saugomos teritorijos.

Pirmasis svarbiausias tarptautinis susitarimas, skatinantis steigti saugomas teritorijas, buvo 1933 m. Londone Faunos ir floros apsaugos tarptautinėje konferencijoje pasirašyta Afrikos konvencija dėl faunos ir floros apsaugos (*Gillespie*, 2007). 1940 m. pasirašytoje Vakarų pusrutulio konvencijoje dėl laukinės gamtos išsaugojimo irgi buvo numatyta steigti saugomas teritorijas. Globaliu mastu svarbiausias susitarimas Tarptautinės svarbos šlapynių, ypač vandens ir pelkių paukščių buveinių, apsaugos konvencija (*Ramsaro konvencija*, 1971) įpareigojo šalis nares steigti saugomas teritorijas, kurios yra įtraukiamos į Ramsaro vietovių sąrašą. Šiuo metu šiame sąraše yra: Žuvinto biosferos rezervatas (1993 m.), Čepkelių (1993 m.), Kamanų (1993 m.) ir Viešvilės (1993 m.) rezervatai, Nemuno deltos regioninis parkas (1993 m.), Adutiškio–Svylos–Birvėtos šlapynių kompleksas (2011 m.), Girutiškio pelkė (2011 m.). UNESCO Pasaulio gamtos ir kultūros paveldo konvencija (1972 m.) į Pasaulio paveldo vietovių sąrašą įtraukia atrankos, steigimo ir tvarkymo reikalavimus

atitinkančias nacionalines saugomas teritorijas. Lietuvoje šie objektai yra įrašyti į pasaulio paveldo sąrašą: Vilniaus istorinis centras (Sena-miestis) (1994 m.), Kuršių nerija (2000 m.), Kernavės archeologinė vietovė (2004 m.), Struvės geodezinis lankas (2005 m.), Žuvinto bio-sferos rezervatas (2011 m.). Pagal Europos laukinės gamtos ir natū-ralių buveinių apsaugos konvencijos (*Berno konvencija*, 1979) nuos-tatas, nacionalinėms saugomoms teritorijoms gali būti suteikiamas specialus statusas ir visos jos yra Europos saugomų teritorijų tinklo „Emerald“ dalys. Lietuvoje nėra įteisinta „Emerald“ saugomų teri-torijų kategorija. Pagal Baltijos jūros aplinkos apsaugos konvencijos (*Helsinkio konvencija*, 1974) nuostatas, yra steigiamos Baltijos jūros saugomos teritorijos (Kuršių nerijos nacionalinis parkas, 1994; Pajū-rio ir Nemuno deltos regioniniai parkai (1994 m.). Pabrėžtina, kad pagal įvairių jūrų aplinkos apsaugos konvencijų nuostatas yra steigia-mos jūrinės saugomos teritorijos. Be to, yra daugybė kitų globalių ar regionų susitarimų, kurie įpareigoja steigti saugomas teritorijas.

Tarptautinių organizacijų statuso suteikimas saugomoms teri-torijoms. JT tarptautinė jūrų organizacija inicijuoja pasaulio mastu steigti jūrines saugomas teritorijas. Šių teritorijų steigimą reglamen-tuoja įvairios jūrų aplinkos apsaugos konvencijos, bet minėtajai or-ganizacijai yra suteiktos teisės jas įtraukti į tarptautinį jūrų saugomų teritorijų sąrašą. *Jūrinės saugomos teritorijos* gali būti išskiriamos į ats-kirą kategoriją, o jas priskiriant V IUCN kategorijai gali būti taikoma IUCN kategorijų sistema. Be to, jūrinės teritorijos pagal jų steigi-mo ir tvarkymo tikslus gali būti priskiriamos ir kitoms kategorijoms: griežtos apsaugos rezervatams (I kategorija), nacionaliniams parkams (II kategorija), gamtos draustiniams (IV kategorija). Minėtosios te-ritorijos gali būti steigiamos ir pagal tarptautinius įsipareigojimus, ir taikant nacionalinius teisės aktus.

Svarbu išskirti ir dar vieną tarptautinio statuso suteikimo princi-pą. Kai kurios tarptautinės organizacijos turi teisę sertifikuoti vietas arba priskirti jas vienai ar kitai saugomų teritorijų grupei, bet jos nėra išskiriamos kaip atskiros kategorijos. Europos Taryba turi įgaliojimą reikalavimus atitinkančioms, patikrintoms ir įvertintoms saugomoms teritorijoms suteikti Europos diplomą (angl. *The European Diploma*) arba biogenetinių draustinių statusą. Išskirtinis atvejis, kai tarptautinė organizacija *PAN Parkai* yra nusistačiusi kriterijus, pagal kuriuos yra

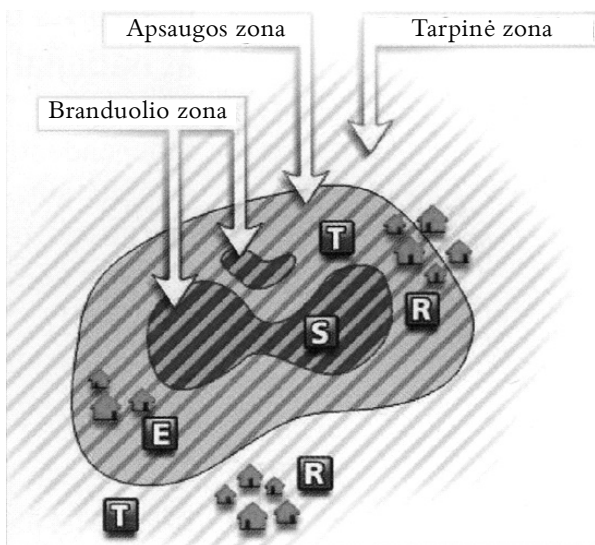
sertifikuojamos saugomos teritorijos. Tokioms vietovėms yra suteikiamas tam tikras tarptautinės saugomos teritorijos statusas, nors šis sertifikavimas dar nėra visuotinai pripažintas (*Mierauskas, 2012*).

5.4.2. Biosferos rezervatai

JT UNESCO programa „Žmogus ir biosfera (angl. *Man and Biosphere*, MAB)“ nuo 1974 m. pradėjo steigti biosferos rezervatus, suteikdama tarptautinį statusą nacionalinėms saugomoms teritorijoms, kurios atitinka šios programos kriterijus. Svarbiausias steigimo tikslas – derinti aplinkos apsaugos reikalavimus su žmogaus veiklos rūšimis ir taip diegti darniosios plėtros principus. Be to, į teritorijų valdymą siekiama įtraukti suinteresuotuosius asmenis ir vietos bendruomenes, nes žmonių veikla gali būti vykdoma visur, išskyrus branduolio zoną. Tokiu būdu yra sukuriamą savotiška mokslo laboratorija, kur yra numatytos skirtingos apsaugos ir naudojimo zonos, atliekami mokslo tyrimai ir stebėseną (monitoringas), vykdoma eksperimentinė veikla (*MAB, 1974*). Biosferos rezervatų statusas yra patvirtinamas nacionalinėms saugomoms teritorijoms, jas globaliu lygmeniu įregistruojant programoje. Jų veiklos rūšys turėtų būti koordinuojamos pagal minėtosios programos reikalavimus. Biosferos rezervatai yra atskiras saugomų teritorijų tipas, tačiau šiuo metu jie nėra Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos tvarkymo kategorija (kaip IUCN kategorija buvo išskirta 1978 m.), bet gali būti priskirti vienai iš IUCN tvarkymo kategorijų: gamtiniais rezervatams (Ia ir Ib), nacionaliniams ar regioniniams parkams (II), kai kuriais atvejais ir gamtiniais draustiniais bei pan.

Plačiąja prasme biosferos rezervatams yra priskirtos šios trys funkcijos: apsaugos, švietimo ir mokymo bei darniosios plėtros. Biosferos rezervatai skirstomi į tris funkcines zonas: branduolio (branduolys), apsaugos (buferinę) ir tarpinę (pereinamąją) (*MAB, 1974; UNESCO, 2002*) (žr. 5.1 paveikslą). Atskirų zonų apsauga yra skirtingai reglamentuojama. Apsaugos požiūriu svarbiausia yra branduolio zona, kurios pagrindinė funkcija – išimtinai ekosistemų apsauga, joje draudžiama bet kokia ūkinė ar kitokia veikla. Šioje zonoje būtina vykdyti aplinkos stebėseną (monitoringą), o mokslo tyrimai atskirose šalyse gali būti ribojami. Be to, branduolio zonoje negali būti gyvenviečių ir ne apsaugos tikslams skirtos infrastruktūros. Kita vertus,

apsaugos zonoje yra leidžiamos tokios žmonių veiklos rūšys, kurios nedaro neigiamo poveikio branduolio zonai. Apsaugos zonoje vykdomos gamtotvarkos veiklos rūšys, leidžiami rezervato administracijos koordinuojami mokslo tyrimai, ypač skirti žmogaus veiklos poveikiui natūralioms ekosistemoms įvertinti. Be to, gali veikti informacijos, turizmo ir rekreacijos centrai, joje gali būti gyvenviečių. Tarpinėje, arba pereinamojoje, zonoje galimos ūkinės veiklos rūšys, tačiau joms taikoma tam tikrų apribojimų, plėtojama turizmo ir pažintinė infrastruktūra. Tarpinėje zonoje skatinama ekonominė ir socialinė veikla, į kurią yra įtraukiami suinteresuotieji asmenys ir vietos bendruomenės. Nors biosferos rezervatų steigimo kriterijai ir tvarkymo principai yra bendri, atskirose šalyse jie gali šiek tiek skirtis. Branduolio zonomis dažniausiai tampa gamtiniai rezervatai arba rezervatinė apsaugos režimą turinčios vietovės (I IUCN kategorija), o tam tikrais atvejais ir gamtiniai draustiniai (IV kategorija). Kita vertus, kaip apsaugos zonos gali būti įvardijami gamtiniai ar kiti draustiniai ir kitų kategorijų saugomos teritorijos.



5.1 paveikslas. Biosferos rezervato struktūra: branduolio, apsaugos ir tarpinė zonos. S – stebėsenos (monitoringo) stotis, R – mokslo tyrimų laboratorija, T – turizmo ir rekreacijos infrastruktūra, E – švietimo ir informacijos centras (Council of Europe, 2007).

Globaliu lygmeniu biosferos rezervatai užima svarbią vietą. Vertingiausios yra didelius ekosistemų kompleksus užimančios teritorijos, ypač išsidėsčiusios per kelias šalis (pvz., Karpatų kalnų masyvas). Būtiną sąlyga, kad atskirose nacionalinėse saugomose teritorijose būtų toks pat ar panašus apsaugos režimas. Be to, yra siekiama kartu atlikti mokslo tyrimus, įgyvendinti bendras stebėsenos (monitoringo) programas, vykdyti gamtotvarkos veiklą ir pan. Tam tikslui yra įgyvendinamos bendradarbiavimo per sieną programos ir projektai, gana dažnai sudaromi bendri jungtiniai koordinavimo ar net valdymo organai.

5.5. EKOLOGINIAI TINKLAI IR JŲ ĮTAKA SAUGOMŲ TERITORIJŲ SISTEMAI

5.5.1. Visos Europos ekologinis tinklas

Pasauliui būdinga didelė ekologinių tinklų įvairovė. Jų svarba išsaugant biologinę įvairovę yra didžiulė, nes visas saugomas teritorijas siekiama sujungti į bendrą sistemą. 1979 m. Europoje buvo pradėtas kurti visos Europos (vadinamasis paneuropinis) ekologinis tinklas. Teisiškai šio tinklo plėtra buvo pagrįsta Europos laukinės gamtos ir natūralių buveinių apsaugos 1979 m. (Bern) konvencija. Paskui buvo priimta įvairių strateginių dokumentų, kaip antai: Europos Tarybos Europos biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio strategija, Berno konvencijos vykdomojo komiteto rezoliucija ir rekomendacijos dėl visos Europos ekologinio tinklo steigimo (*Bennett, Mulongoy, 2006; Council of Europe, 2007, 1999*). Pabrėžtina, kad visos Europos ekologinį tinklą galima formuoti ne tik Europoje, bet ir Rusijos azijinėje dalyje, Vidurinės Azijos respublikose, Šiaurės Afrikos šalyse, jeigu jos yra ratifikavusios Berno konvenciją. Svarbiausias Europos ekologinio tinklo sukūrimo tikslas – užtikrinti Europos svarbos ekosistemų ir rūšių bei kraštovaizdžio elementų apsaugą, visas gamtiniu požiūriu vertingas teritorijas sujungiant į bendrą sistemą (*Jongman et al., 2011, 2004*). Tai efektyviai užtikrina biologinės įvairovės apsaugą, natūralių ekosistemų procesų palaikymą, sudaro sąlygas gyvūnų migracijai ir gyvybingoms populiacijoms išlaikyti, užtikrina keitimąsi genetinė informacija.

Visos Europos ekologinis tinklas siekia sujungti saugomas teritorijas ir tarptautinius, nacionalinius bei vietos ekologinius tinklus. Europos ekologinis tinklas teritoriniu aspektu yra kelių lygmenų: Europos, regiono, šalies ir vietos. Daugeliu atvejų šio tinklo branduoliai europiniu lygmeniu yra tarptautinės saugomos teritorijos: biosferos rezervatai, pasaulio paveldo, Ramsaro, Europos diplomo, „Emerald“, „Natura 2000“ vietovės, Europos biogenetiniai rezervatai ir kitos vietovės bei Europos mastu vertingos nacionalinės saugomos teritorijos (Bennett, 1991; Jongman ir kt., 2011). Šalys yra skatinamos jungti savo saugomas teritorijas į nacionalinius tinklus, kurie ir sudaro europinio ekologinio tinklo pagrindą. Daugelyje Europos šalių yra suformuoti funkcionuojantys nacionaliniai ir vietos ekologiniai tinklai, pirmieji yra gana gerai sutvarkyti Čekijoje, Belgijoje ir Olandijoje. Kita vertus, kaip gerus vietos tinklų pavyzdžius galima pateikti Jungtinę Karalystę, Prancūziją, iš dalies ir Baltijos šalis (Sepp, Kaasik, 2002).

Kaip ekologinio tinklo analogas buvo pradėtas kurti Lietuvos gamtinis karkasas (Kavaliauskas, 1990). Principinis skirtumas nuo Europos ekologinio tinklo yra tas, kad gamtinis karkasas yra formuojamas kitais principais, t. y. remiamasi kraštovaizdžio gamtine struktūra (ypač hidrografine), migracinių ryšių analize, gamtinio komplekso gravigeninės struktūros vertinimu ir bioekologinių stabilizatorių geosistemose išsaugojimu bei gausinimu ir pan. (Kavaliauskas, 1995, 1990), o ne ekologiniais principais ir kriterijais. Remiantis Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymu (2001 m., žr. aktualią redakciją), Lietuvos gamtinį karkasą sudaro: a) *geoekologinės takoskyros* (teritorijų juostos, jungiančios vietoves, kurioms būdinga ypatinga ekologinė svarba ir jautrumas. Jos skiria stambias geosistemas ir palaiko jų ekologinę pusiausvyrą), b) *geosistemų stabilizavimo arealai ir ašys ar centrai* (teritorijos, geosistemose atliekančios ekologinę kompensaciją), c) *migraciniai koridoriai* (slėniai, raguvynai ir dubakloniai, kitos žemesnio reljefo vietovės esančios teritorijos, kuriomis vyksta intensyvi geodinaminė bei bioinformacinė apykaita). Iš esmės visos Europos ekologinis tinklas ir Lietuvos gamtinis karkasas turi daugiau skirtumų nei panašumų. R. Baškytė yra mėginusi juos palyginti (žr. 5.3 lentelę).

5.3 lentelė. Lietuvos gamtinio karkaso ir ekologinio tinklo pagrindinių požymių palyginimas (*Baškytė, 2003*)

Gamtinio karkaso ir ekologinio tinklo pagrindinių požymių palyginimas (<i>Baškytė, 2003</i>)	
Lietuvos gamtinis karkasas	Ekologinis tinklas
<p>Koncepcija: universali (geoekologinė)</p> <p>Koncepcija pagrįsta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vandenskyromis • Medžiagų migracija • Gamtinių kompleksų gravigenine struktūra • Biologiniais ir geologiniais kraštovaizdžio stabilizatoriais <p>Struktūra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geoekologinės takoskyros • Geosistemų vidinio stabilizavimo arealai ir ašys • Migraciniai koridoriai 	<p>Koncepcija: specializuota (ekologinė)</p> <p>Koncepcija pagrįsta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biostruktūra • Bioįvairovės analize • Svarbiausių ekosistemų vertinimu • Mažu plotu, reikalingu tinklui funkcionuoti • Pagrindu – bioįvairovės išsaugojimu <p>Struktūra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Branduoliai • Jungiamosios grandys • Atkuriamosios dalys (zonos) • Ekologiniai koridoriai • Apsaugos zonos

5.5.2. Ekologinių tinklų struktūra

Daugumos pasaulio ekologinių tinklų struktūra yra panaši. Remiantis G. Bennettu ir kitais autoriais (*Bennett, 1991; Bennett, Mulongoy, 2006; Jongman, Pungetti, 2004*), tipinio ekologinio tinklo struktūra yra tokia: branduolio zona (arba branduolys), ekologiniai koridoriai, apsauginė (buferinė), atkuriamosios (renatūralizavimosi) zonos bei jungiamieji (arba segmentiniai) elementai. Kiekvienas struktūrinis elementas atlieka savo funkcijas ir ši visuma sudaro ekologinį tinklą kaip funkcionuojančią sistemą (žr. 5.2 paveikslą). Remiantis minėtais šaltiniais, toliau yra pateikiama trumpa ekologinio tinklo struktūrinių dalių apžvalga.

Branduolio zona (branduolys). Branduolių funkcija – išsaugoti vertingas ekosistemas, atskiras rūšis ir jų gyvenamąją aplinką. Rekomenduojama, kad branduolius sudarytų natūralios, beveik natūralios

ir pusiau natūralios ekosistemos, kurioms būdinga didelė biologinė įvairovė ir daromas sąlygiškai nedidelis žmogaus poveikis. Svarbiausia branduolių funkcija – užtikrinti rūšių veisimosi, mitybos ir gyvenimo sąlygas, o kita – teikti prieglobstį klajojančioms ir migruojančioms gyvūnų rūšims. Branduoliai būtinai turi turėti apsaugos zonas ir būti sujungti tarpusavio jungtimis (ekologiniais koridoriais). Kaip minėta, paprastai branduoliais tampa tam tikros saugomos teritorijos arba jų dalys. Branduolio zonos plotas priklauso ne tik nuo to, kokiam teritoriniam lygmeniui jis priskiriamas, bet ir kokioms ekosistemoms ar rūšims yra skirtas išsaugoti. Suprantama, kad stambiams žinduoliams (pvz., kanopiniams, taip pat vilkams) reikalingas gerokai didesnis plotas nei smulkiems gyvūnams ar augalams.

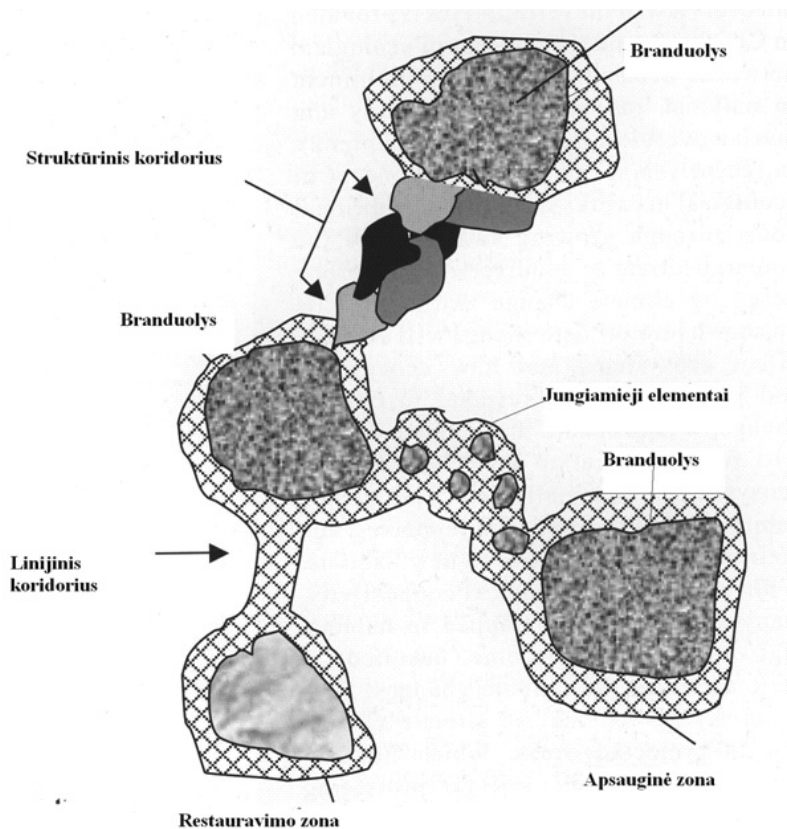
Ekologiniai koridoriai. Ekologinių koridorių funkcija – sujungti branduolius ir jungiamuosius elementus į bendrą sistemą, sudaryti sąlygas gyvūnų rūšims migruoti ir plisti bei užtikrinti atskirų populiacijų genetinės informacijos sklaidą. Be to, jie gali tapti kai kurių rūšių gyvenamąja vieta (dažniausiai laikina). Koridoriai gali būti ištisiniai arba fragmentiški, t. y. sudaryti iš atskirų tarpusavyje nesujungtų, bet nelabai vienas nuo kito nutolusių elementų. Jų vertė priklauso nuo užimamos teritorijos erdvinių parametrų (pločio, ilgio, elementų formos), vandens telkinių struktūros, aplinkos sąlygų ir pan. Struktūriniai koridorių parametrai ir aplinkos sąlygos turėtų būti skirtingos, tai lemia atskirų rūšių biologija, ekologiniai poreikiai, gyvūnų dydis, mobilumas ir t. t. Ekologiniai koridoriai gali būti natūralūs, jie suformuojami tose vietose, kur anksčiau buvo natūralios jungtys. Tinkami pavyzdžiai galėtų būti miško juostų užsodinimas tarp izoliuotų giraičių, vandens kanalų (jungčių) iškasimas tarp atskirų vandens telkinių ir pan. Ekologiniai koridoriai gali būti linijiniai, t. y. ištisiniai (medžių juosta), arba struktūriniai, sudaryti iš atskirų buveinių ar kraštovaizdžio elementų.

Apsauginės (buferinės) zonos. Apsauginių zonų funkcija – saugoti branduolio zonas ir ekologinius koridorius nuo neigiamo antropogeninio poveikio. Jos sujungia ir branduolius, ir ekologinius koridorius ar segmentinius elementus. Apsauginės zonos dydis priklauso nuo esamo ar galimo neigiamo poveikio ir nuo ekosistemų bei rūšių jautrumo lygmens antropogeniniam poveikiui. Apsauginės zonos gali būti žmogaus sukuriamos arba atkuriamos.

Jungiamieji (segmentiniai) elementai. Jų funkcija iš dalies panaši į mažų branduolių ar struktūrinių koridorių. Šie elementai gali tapti augalų augaviete, migraciniais koridoriais ar laikina prieglaudos vieta, juose gali gyventi smulkesni gyvūnai. Paprastai jie yra ir nedidelės izoliuotos teritorijos, esančios koridorių sistemose. Tokie atskiri elementai dėl savo mažumo ar netinkamo atstumo negali atlikti branduolių funkcijos, o dėl per didelio nutolimo – koridorių. Dažniausiai jungiamieji elementai yra tokios teritorijos, kurios pagal erdvinius parametrus ir atstumą negali atlikti branduolio ar ekologinių koridorių funkcijų. Formuojant ekologinius koridorius dažniausiai yra sukuriami jungiamieji elementai. Geras pavyzdys galėtų būti Lietuvos gamtos fondo Dzūkijoje vykdytas projektas „Bandomojo ekologinio tinklo Pietų Lietuvoje sukūrimas“ (2014–2010 m.). Įgyvendinant projektą baliniams vėžliams ir varliagyviams buvo iškastos ar atkurtos kūdros, kurios atlieka ir jungiamųjų elementų, ir ekologinių koridorių funkcijas.

Atkuriamosios (restauravimo, renatūralizavimosi) zonos. Jų funkcijas gali atlikti anksčiau pažeistos ir dažniausiai negalinčios pačios savaime atsikurti ekosistemos (vietovės), kurios turėtų būti atkuriamos gamtotvarkos priemonėmis (pvz., durpynai, numelioruotos šlapios pievos, išseikvoti karjerai ir pan.). Kai kuriais atvejais dėl pasikeitusių aplinkos sąlygų šios vietovės gali ir savaime atsikurti (renatūralizuotis). Tokios tinkamai atkurtos vietovės ateityje gali atlikti branduolių, jungiamųjų elementų ar ekologinių koridorių funkcijas.

Pabrėžtina, kad visos ekologinių koridorių zonos (įskaitant net branduolius) gali būti žmogaus sukuriamos ar atkuriamos gamtotvarkos priemonėmis arba atsikuria savaime. Pastaraisiais metais pasaulyje yra nemažai ekologinio tinklo atkūrimo arba naujo suformavimo pavyzdžių.



5.2 paveikslas. Ekologinio tinklo struktūra (Council of Europe, 2007)

5.6. EUROPOS BENDRIJŲ EKOLOGINIS TINKLAS „NATURA 2000“

Visuotinai „Natura 2000“ vietovės yra vadinamos Europos Sąjungos saugomų gamtinių teritorijų ekologiniu tinklu. Gali susidaryti įspūdis, kad visos Europos (paneuropinis) ir „Natura 2000“ ekologiniai tinklai yra panašūs. Žinoma, panašumų yra gana daug, o skirtumų – dar daugiau. Abiejų tinklų svarbiausi tikslai yra panašūs – saugoti

biologinę įvairovę. Didžiausi skirtumai yra šie: visos Europos ekologinis tinklas gali būti formuojamas visose Europos ir kitose Berno konvenciją ratifikavusiose šalyse, o „Natura 2000“ yra išimtinai skirtas Europos Sąjungos šalims. Skiriasi ir šių tinklų teisinis statusas – visos Europos tinklo steigimas yra rekomendacinio pobūdžio, o „Natura 2000“ teisiškai yra privalomas visoms Europos Sąjungos šalims (EC, 2000; Evans, 2012). Be to, skiriasi ir abiejų tinklų struktūra. Visos Europos tinklas gali apimti ir tarptautines, nacionalines saugomas teritorijas, ir kitus ekologinius tinklus bei „Natura 2000“. Pastarasis pradėtas kurti priėmus Tarybos direktyvą 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės augalijos bei gyvūnijos apsaugos, dar vadinamą Buveinių direktyva. Pagal šią direktyvą, yra įsteigiamos Buveinių apsaugai svarbios teritorijos (BAST). „Natura 2000“ apima ir pagal Europos Tarybos direktyvą 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (pakeista 2009/147/EB direktyva), dar vadinamą Paukščių direktyva, įsteigtas Paukščių apsaugai svarbias teritorijas (PAST). Svarbiausias „Natura 2000“ formavimo tikslas – sukurti bendrą Europos Bendrijų svarbos saugomų teritorijų ekologinį tinklą, skirtą išsaugoti ir atkurti retas nykstančias Europos Bendrijų svarbos gamtines buveines ir rūšis bei sudaryti jiems palankią apsaugos būklę (EC, 2000; Evans, 2012). Nors „Natura 2000“ yra įvardijamas kaip ekologinis tinklas, jam kaip tradiciniams ekologiniams tinklams nebūdingi ekologiniai koridoriai ir jungiamieji elementai. Jį sudaro dviejų tipų Europos Bendrijų svarbos saugomos teritorijos, įsteigtos nacionalinių saugomų teritorijų pagrindu. Būtina pabrėžti, kad Europos Sąjungos šalys yra teisiškai įpareigosios steigti, išsaugoti ir tinkamai tvarkyti „Natura 2000“ vietas. Remiantis Europos Sąjungos sutartimi, Buveinių ir Paukščių direktyvomis bei kitais EB teisės dokumentais, „Natura 2000“ apsaugos reikalavimų nevykdančios šalys gali būti paduotos į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą ir už tai baudžiamos didžiulėmis baudomis. Tokių reikalavimų nekelia Europos ekologiniam tinklui.

Skiriasi ir šių dviejų tinklų steigimo principai. „Natura 2000“ vietovės yra kuriamos biogeografinių regionu pagrindu (Evans, 2012). Vadinasi, jos yra specifiškai įsteigiamos kiekviename iš devynių biogeografinių regionų⁵¹ (alpiniam, atlantiniam, borealiniam,

⁵¹ Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites_hab/biogeog_regions/index_en.htm>.

Juodosios jūros, kontinentiniame, Makaronezijos, panonijos, stepiniame, Viduržemio jūros). Lietuva kartu su Estija, Latvija, Suomija bei Švedija yra priskiriama borealiniam regionui. „Natura 2000“ tinklo kūrimas pagal biogeografinius regionus yra svarbus aspektas, nes vienos ar kitos buveinės ir rūšys gali būti retos viename regione, o dažnai sutinkamos – kitame, arba jų buvimas kitame regione nėra istoriškai užfiksuotas (*Evans, 2012*). Taigi Europos Sąjungos mastu vienos buveinės ar rūšies griežtesnė apsauga gali būti kompensuojama kitų šalių atžvilgiu.

Atskirų „Natura 2000“ tinklo vietovių steigimas ir jo kriterijai yra skirtingi. Kaip minėta, buveinių apsaugai svarbios teritorijos yra steigiamos remiantis Buveinių direktyvos I ir II priedais bei kriterijais, kurie yra išdėstyti III priede. Teritorijų parinkimas turėtų būti pagrįstas vien mokslo informacija. I priede išvardyti Europos Bendrijos svarbos buveinių tipai, o II priede – gyvūnų (išskyrus paukščius) ir augalų rūšys, kurių apsaugai turėtų būti steigiamos saugomos teritorijos. III priede išdėstyti kriterijai numato pagrindinius reikalavimus, kodėl reikia steigti šias saugomas teritorijas⁵². Pasiūlytos teritorijos apibendrintai yra vadinamos „tinkamomis Europos Bendrijos svarbos teritorijomis“. Lietuvoje aplinkos ministro įsakymu yra patvirtinamas „Vietovių, atitinkančių gamtinių buveinių apsaugai svarbių teritorijų atrankos kriterijus, sąrašas, skirtas pateikti Europos Komisijai“⁵³. Tos šalys, kurios įstojo į Europos Bendrijas iki Buveinių direktyvos priėmimo (1992 m.), turėjo įsteigti BAST per penkerius metus nuo direktyvos įsigaliojimo. O įstojusios vėliau tinkamų BAST atranką turėjo atlikti iki įstojimo datos ir jas įsteigti iki nurodyto termino. BAST steigimas vyksta keliomis fazėmis: I fazė – nacionalinių sąrašų parengimas. Šalys sudaro nacionalinius buveinių apsaugai svarbių teritorijų sąrašus – tai teritorijos, kurios gali būti pripažintos kaip svarbios Europos Bendrijai; II fazė – Komisija kartu su įvairiomis žinybomis, NVO ir ekspertais biogeografinio seminario metu vertina Europos Bendrijų svarbos teritorijų sąrašą; III fazė – sukuriamas „Natura 2000“ tinklas. Europos Bendrijų šalys, remdamosi savo nacionaliniais įstatymais, ne tik įsteigia BAST, bet kartu užtikrina ir jau įsteigtų, ir potencialių

⁵² Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm>.

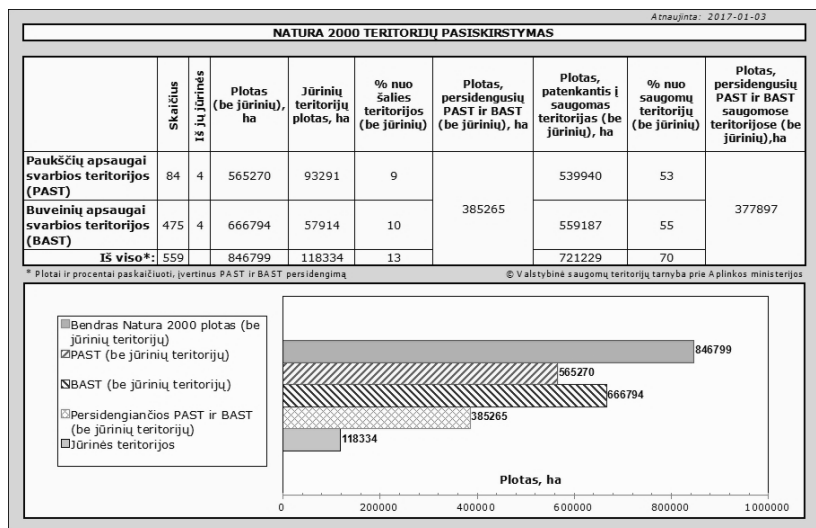
⁵³ Prieiga per internetą: <<http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/55>>.

teritorijų būtiną teisinę apsaugą, palankią buveinių ir rūšių apsaugos būklę bei jose įgyvendina gamtotvarkos priemones, vykdo planų ir projektų poveikio „Natura 2000“ teritorijoms reikšmingumo vertinimą (*Charalambides*, 2005; *EC*, 2001; *EC*, 2000). Senosios Europos Bendrijų šalys Paukščių apsaugai svarbias teritorijas įsteigė įsigaliojus Paukščių direktyvai (1979 m.), o naujai įstojusios turėjo jas įsteigti iki įstojimo dienos⁵⁴. Pastaruoju atveju PAST sąrašai ir duomenys yra pateikiami Europos Komisijai, kuri įvertina jų išsamumą. Esant nepakankamai išsamiesiems duomenims, šalys yra įpareigosotos papildomai įsteigti PAST.

Dažniausiai „Natura 2000“ teritorijos yra įsteigiamos jau esančiose nacionalinėse teritorijose, tačiau yra įsteigta papildomų saugomų teritorijų. „Natura 2000“ teritorijų priskyrimas vienai ar kitai saugomų teritorijų kategorijai yra skirtingas. Kai kurios ES šalys papildė savo saugomų teritorijų sistemą atskira saugomų teritorijų kategorija, kitos (pvz., Jungtinė Karalystė) turėjo analogiškas BAST. Lietuvos saugomų teritorijų sistemoje „Natura 2000“ nėra išskirta į atskirą kategoriją kaip IUCN. Daugeliu atvejų „Natura 2000“ yra steigiamas jau įsteigtose teritorijose arba jų dalyse. Norint įgyvendinti Buveinių ir Paukščių direktyvų reikalavimus nustatyta, kad esamų saugomų teritorijų tam nepakanka, dėl to kilo būtinybė įsteigti naujų. Lietuvoje buvo pasirinktas lengviausias būdas – daugiausia naujų „Natura 2000“ vietovių buvo steigiamas biosferos poligonų pagrindu, nes jų įsteigimo procesas yra ne toks sudėtingas kaip kitų saugomų teritorijų. Be to, daugelis esamų saugomų teritorijų ar jų dalių buvo paskelbtos „Natura 2000“ teritorijomis. Esama teritorijų, kurios yra įsteigtos ir kaip BAST, ir kaip PAST, dėl to pasitaiko tam tikrų persidengimų. Žinoma, tai nekelia problemų, nes svarbiausia, kad jos būtų tinkamai tvarkomos. 5.4 Lentelėje pateikiamas „Natura 2000“ teritorijų pasiskirstymas.

⁵⁴ Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm; <http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/56>>.

5.6. Europos Bendrijų ekologinis tinklas „Natura 2000“



5.4 lentelė. „Natura 2000“ teritorijų pasiskirstymas 2017 m.
(Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos
interneto puslapis www.vstt.lt, žiūrėta 2017 03 24).

Daugeliu atvejų „Natura 2000“ vietovių apsauga ir veiklos rūšių reglamentavimas sutampa su nacionaliniais reikalavimais, bet esama ir papildomų. Siekiant įgyvendinti svarbiausią apsaugos tikslą, t. y. užtikrinti palankią buveinių ir rūšių apsaugos būklę, yra iškelti šie uždaviniai (Charalambides, 2005; EC, 2001; EC, 2000):

- siekiant užtikrinti palankią rūšių ir buveinių apsaugos būklę įgyvendinti priemonės, neleidžiančias mažinti saugomų gyvūnų ir augalų rūšių kiekio ir buveinių užimamo ploto bei garantuoti, kad jų gyvenimo ir augimo sąlygos neblogėtų;
- esant poreikiui parengti gamtotvarkos planus ir juos įgyvendinti „Natura 2000“ vietovėse, t. y. atlikti tvarkymo darbus ir apsaugos veiklą bei taikyti priemones rūšių ir buveinių palankiai apsaugos būklei išlaikyti;
- užtikrinti, kad „Natura 2000“ vietovėse nebūtų sunaikinamos ar pažeidžiamos buveinės ir trukdoma rūšims egzistuoti;
- atlikti planų ir projektų poveikio buveinėms ir rūšims reikšmingumo vertinimą „Natura 2000“ vietovėse;

- garantuoti, kad planai ir projektai, darantys neigiamą įtaką buveinėms ir rūšims, gali būti įgyvendinami tik tuo atveju, kai tai būtina žmonių saugumui arba nėra kitų alternatyvų;
- įgyvendinant planus ir projektus, turėtų būti imamasi kompensacinių priemonių, kurios užtikrintų palankią buveinių ir rūšių apsaugos būklę.

Tokiu būdu „Natura 2000“ tvarkymo reikalavimai yra nukreipti į Europos Bendrijų svarbos buveinių ir rūšių išsaugojimą bei palankios apsaugos būklės išlaikymą. Daugeliu atvejų nacionalinių saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo tikslai yra platesni, ypač Lietuvoje. Dėl to jose tvarkymo veikla būna įvairesnio pobūdžio. „Natura 2000“ tvarkymo ypatumai dar yra aptarti skyriuje „Ekosistemų valdymas“.

5.7. LIETUVOS SAUGOMŲ TERITORIJŲ SISTEMA

5.7.1. Lietuvos saugomų teritorijų raidos požymiai

Lietuvos saugomų teritorijų istorinė raida siekia senovės laikus, kai buvo saugomos šventvietės ir įvairūs šventi objektai. Tai atitinka ir pasaulinę saugomų teritorijų raidos istoriją. Vis dėlto šiuolaikinės saugomos teritorijos negali būti siejamos su senovinėmis, nes yra visuotinai pripažinta dabartinių saugomų teritorijų pradžia (žr. 5.1 poskyrį). Dauguma specialistų pripažįsta, kad Lietuvos saugomų teritorijų sistema pradėjo formuotis tarpukariu, 1937 m. suteikus Žuvinto ežerui ir apylinkėms rezervatinį režimą. Kita vertus, esama ir kitokių nuomonių, kurios saugomų teritorijų pradžią sieja su sovietmečiu pradėtomis steigti saugomomis teritorijomis, motyvuodami tuo, kad 1937 m. įsteigtas Žuvinto rezervatas nebuvo įteisintas (*Jankevičius, Stasinas, 2000; Pakalnis, 1980*). Kai kurie mokslininkai mano, kad Lietuvos saugomų teritorijų tinklas pradėtas formuoti senovėje, kai buvo žymimi didikų medžioklės plotai ar išskiriamos šventvietės. Šis formavimosi procesas yra panašus į anksčiau aprašytą saugomų teritorijų steigimą kitose šalyse. Kaip minėta, tokios teritorijos neatitinka dabartinių saugomų teritorijų reikalavimų. Galima diskutuoti, ar senovės saugomos vietovės ir objektai gali būti laikomi šiuolaikinių saugomų teritorijų

ištakomis ar ne. Kad ir kokiai nuomonei pritartume, vis dėlto tai laikoma Lietuvos saugomų teritorijų raidos pradžia. R. Baškytė ir kiti bendraautorai (2006 m.) išskiria šešis kokybiškai skirtingus saugomų teritorijų formavimosi laikotarpius: senąją baltiškąją (iki XIV a., kol Lietuviai nepriėmė krikšto), feodalinį, tarpukario Lietuvos, ankstyvojo sovietmečio, vėlyvojo sovietmečio ir dabartinį (nuo 1990 m.).

1937 m. turint gamtos saugos tikslų sąlygiškai buvo įsteigtas Žuvinto rezervatas, bet jo steigimas nebuvo tinkamai įteisintas. 1939 m. buvo parengtas Gamtos apsaugos įstatymo projektas, bet jis nebuvo priimtas (Jankevičius, Stasinas, 2000). Be Žuvinto, buvo siūloma išsaugoti daugelį vertingų gamtinių vietovių, ypač didelių miškų masių. Deja, šios vietovės nebuvo įteisintos. Tenka tvirtinti, kad laikantis šiuolaikinių saugomų teritorijų sampratos pirmoji 1946 m. sovietinės Vyriausybės nutarimu (Liaudies Komisarų Tarybos) įteisinta saugoma teritorija buvo Žuvinto rezervato įkūrimas (Baškytė ir kt., 2006; Jankevičius, Stasinas, 2000). Tokiu būdu Lietuvos saugomų teritorijų tinklas pradėtas formuoti tik sovietmečiu. Vėliau buvo įsteigta ir keletas kitų saugomų teritorijų. Aktyviau saugomas teritorijas pradėta kurti priėmus Gamtos apsaugos įstatymą (1959 m.). Jame buvo išskirtos trys saugomų teritorijų kategorijos: rezervatai, nacionaliniai parkai ir draustiniai bei saugomi gamtos objektai (parkai, unikalūs medžiai, akmenys, geologiniai dariniai ir pan.). Pagal šį įstatymą, ūkinė veikla rezervatuose, nacionaliniuose parkuose ir draustiniuose buvo ribojama arba draudžiama. Pabrėžtina, kad remiantis šiuo įstatymu 1962 m. Žuvintui buvo suteiktas gamtinio rezervato statusas ir patvirtinti nuostatai. Gamtinio Žuvinto rezervato nuostatuose (1962 m.) buvo išdėstyta veikla, kuri yra draudžiama, o kuri skatinama, tačiau apie apsaugos priemonių taikymą nebuvo užsimenama. Vėliau įsteigto Čepkelių rezervato nuostatuose (1975 m.), be draudimų ir skatinamos veiklos, buvo iškeltas uždavinys numatyti ir įgyvendinti priemones gyvosios gamtos turtams gausinti, vadinasi, jau užsimenama apie tvarkymo darbus.

Viena vertus, naujų saugomų teritorijų steigimas buvo pažanga gamtos saugos srityje, kita vertus, tai buvo pasyvus gamtinių vertybių naikinimo etapas. Šiuo laikotarpiu Vakarų šalyse (ypač JAV) buvo pereinama nuo pasyvios apsaugos prie tvarkymo veiklos, nes nustatyta, kad vien draudimais gamtos saugos tikslų neįmanoma pasiekti. Deja, Lietuvoje, kaip ir kitose sovietinėse respublikose, buvo laikomasi

pasyvios apsaugos formų. 1960 m. įsteigus daugelį draustinių (kraštovaizdžio (landšaftinių), geologinių, botaninių ir zoologinių, botaninių, ornitologinių) buvo pradėtas gamtinių vertybių žlugdymo laikotarpis. Iš esmės sovietiniais teisės aktais buvo įteisinta daugybė draudimų, buvo vykdoma vadinamoji pasyvioji gamtosauga, o tvarkymo darbų kaip Vakarų šalyse nebuvo galima atlikti. Taip palengva draustiniai tampa vietovėmis, kuriose daug kas draudžiama, bet nėra numatyta aktyvių tvarkymo ar būklės palaikymo veiklos rūšių. Dažniausiai draustiniams buvo priskiriami nuostatai pagal grupes (pvz., zoologinių ir botaninių draustinių nuostatai), o kai kuriais atvejais ir individualūs. Šiuose nuostatuose buvo išvardyta daugybė draustinyje draudžiamų veiklos rūšių, o aktyvus tvarkymas nebuvo leidžiamas. Pabrėžtina, kad didelę žalą gamtinėms vertybėms padarė draudimas draustiniuose (ir miškuose) ganyti gyvulius ir šienauti. Nevykdant tradicinių ūkinių žemės ūkio veiklos rūšių daugelyje draustinių buvo prarasta daugybė gamtinių vertybių. Dėl to anksčiau ganoma Kretuono ežero sala, nešienaujamos ir neganomos miško pievos (miškapievės) užaugo krūmais ir dėl to buvo prarasta nemažai vertingų paukščių, bestuburių, augalų rūšių. Nors sovietiniu laikotarpiu buvo įsteigta nemažai saugomų teritorijų, gamtinių vertybių apsauga nebuvo užtikrinta. Pabrėžtina, kad tvarkymo veikla apėmė tik biotechninių priemonių diegimą, o ne Vakarų šalyse taikomas gamtotvarkos veiklos rūšis. Dėl tokio saugomų teritorijų reglamentavimo nereikėtų kaltinti tik tuomečių politinių funkcionierių. Vis dėlto šiam procesui didelę įtaką padarė ir to laikotarpio konservatyvių pažiūrų gamtosauugininkai, ir mokslininkai. Tenka apgailestauti, kad konservatyvus, o ne šiuolaikiškas požiūris į gamtotvarką dar ilgai vyravo ir pirmaisiais šalies nepriklausomybės metais. Galima teigti, kad neatsižvelgiant į nepalankius gamtos vertybių išsaugojimo aspektus daugelis gamtos ir kultūros vertybių vis dėlto buvo išsaugota ir pradėtas formuoti šiuolaikiškas saugomų teritorijų tinklas.

Saugomų teritorijų valdymas sovietiniais laikais buvo centralizuotas ir nevyko jokių didesnių pokyčių. Kaip minėta antrajame skyriuje, aplinkosaugos, kaip ir kitų sektorių, valdymas buvo vykdomas vertikaliai integruota sistema, t. y. „iš viršaus į apačią“. Bendros aplinkos valdymo transformacijos irgi pateiktos antrajame skyriuje.

5.7.2. Šiuolaikinė saugomų teritorijų sistema

Tikslinga atkreipti dėmesį, kad dabartinė saugomų teritorijų sistema aktyviausiai pradėta formuoti Lietuvai tapus nepriklausoma. Aiškiai išskiriami trys aktyvumo laikotarpiai – tai pirmieji nepriklausomybės metai, pasirengimo stoti į ES laikotarpis bei priklausymo ES. Per šiuos laikotarpius išaugo ne tik saugomų teritorijų kiekis, bet ir plotas. Ryškus postūmis buvo 30 regioninių parkų įsteigimas (1992 m.), bet tuo nebuvo apsiribota ir nuolat buvo įsteigiama naujų draustinių, kaip antai 1997 m. Vyriausybės nutarimu buvo įsteigta naujų draustinių arba išplėtos jau esančiųjų ribos. Dabartinis saugomų teritorijų sistemos kūrimo teisinis pagrindas – Saugomų teritorijų įstatymas, priimtas 1993 m. (nauja redakcija – 2001 m. su papildymais). Remiantis šiuo įstatymu, buvusi sovietinio laikotarpio saugomų teritorijų sistema buvo gerokai pakeista. Įdomus faktas, kad sovietmečiu saugomos teritorijos labiau atitiko Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos kategorijas nei po įstatymo įsigaliojimo, nes senosios kategorijos buvo paprastos ir suprantamos (rezervatai, draustiniai, nacionaliniai parkai, gamtos paminklai). Kaip minėta, sovietinių saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo tikslai nebuvo keliami, būdingas tik apsaugos reglamentavimas, nukreiptas į kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugą, ūkinių veiklų ribojimas ar draudimas. Kita vertus, 1993 m. pradėta kurti nacionalinė saugomų teritorijų sistema tik iš dalies atitiko tarptautines IUCN kategorijas, nes tikslai tapo gana abstraktūs, jais buvo siekiama išsaugoti neapibrėžtus kraštovaizdžio kompleksus. Nors biologinė įvairovė yra kraštovaizdžio elementas, daugelio gamtosaugininkų nuostabai, jos išsaugojimas nebuvo laikomas svarbiausiu prioritetu.

Pirmajame Saugomų teritorijų įstatyme (1993 m.) kaip saugomų teritorijų objektai buvo išskiriami sausumos ir vandens plotai, kraštovaizdžio elementai, dėl savo vertės turintys specialų valstybės nustatytą aplinkos apsaugos ir naudojimo režimą. Vienas iš tikslų buvo visuomeninių santykių, susijusių su saugomomis teritorijomis, reguliavimas. Išskirtinai buvo pabrėžiama, kad saugomų teritorijų paskirtis yra gamtinio ir kultūros paveldo kompleksų bei objektų apsauga, kraštovaizdžio ekologinės pusiausvyros išlaikymas, biologinės įvairovės ir genetinio fondo išsaugojimas, gamtos išteklių atkūrimas, sudarant sąlygas pažintinei rekreacijai, mokslo tyrimams ir aplinkos būklės stebėjimams bei siekiant propaguoti gamtos ir kultūros paveldo vertybių apsaugą (*Saugomų teritorijų įstatymas*, 1993).

Remiantis pirmuoju Saugomų teritorijų įstatymu (1993 m.) saugomų teritorijų sistemą sudarė:

1. *Išsaugančios (konservacinės) teritorijos*. Tai rezervatai ir rezervatinės apyrbės, draustiniai ir saugomi kraštovaizdžio objektai. Rezervatai ir apyrbės steigiami mokslo požiūriu vertingiems gamtinio arba kultūrinio Lietuvos kraštovaizdžio kompleksams saugoti ir tirti, o ūkinė veikla yra draudžiama. Draustiniai yra steigiami mokslo ar pažintiniu požiūriais vertingiems gamtos ir kultūros paveldo kompleksams, ansambliams bei vietovėms saugoti. Juose reguliuojama ir ribojama ūkinė bei rekreacinė veikla. Saugomi kraštovaizdžio objektai – gamtos ir kultūros paveldo elementai, jų apsaugai taikomas specialus apsaugos režimas.

2. *Apsauginės (prezervacinės) teritorijos* yra steigiamos turint tikslą apsaugoti saugomus gamtos ir kultūros paveldo objektus nuo neigiamo poveikio. Šiai kategorijai priskiriamos ir apsaugos zonos. Jose yra ribojama tam tikra ūkinė, rekreacinė ir kitokia veikla.

3. *Gamtos išteklius atkuriančios (rekuperacinės) teritorijos*. Šiai kategorijai priskiriami ir gamtos išteklių sklypai. Jose yra ribojama tam tikra ūkinė, rekreacinė bei kitokia veikla.

4. *Kompleksinės paskirties (integracinės) saugomos teritorijos*. Šiai kategorijai priskiriami valstybiniai parkai (nacionaliniai ir regioniniai) bei biosferos stebėsenos teritorijos (biosferos rezervatai ir biosferos poligonai). Valstybiniai parkai steigiami gamtiniu ir kultūriniu požiūriais vertingose teritorijose, kurių apsaugos, tvarkymo ir naudojimo programai įgyvendinti sukurama organizacinė struktūra. Biosferos stebėsenos teritorijos yra steigiamos globaliai ir regionų ekologinei stebėsenai bei gamtos saugos eksperimentams organizuoti taikant pagal mokslo programą nustatytą specialų apsaugos režimą.

Įstatyme (1993 m.) buvo numatyta, kad visos gamtinio pobūdžio saugomos teritorijos ir kitos ekologiškai svarbios bei gana natūralios teritorijos turėtų būti jungiamos į bendrą kraštovarkos ekologinio kompensavimo zonų sistemą – gamtinį karkasą. Iš pirmo žvilgsnio tai gali būti panašu į visos Europos ekologinį tinklą, tačiau, kaip minėta, abiejų sistemų tikslai gerokai skyrėsi.

Naujojoje Saugomų teritorijų įstatymo redakcijoje (2001 m.) didelių pokyčių saugomų teritorijų sistemoje nebuvo numatyta. Įdomus faktas, kad ne kartą buvo mėginama priimti naują šio įstatymo

redakciją, tačiau tokia iniciatyva nuolat strigo Seime. Dėl to nuo šios redakcijos priėmimo (2001 m.) iki šių dienų buvo padaryta nemažai straipsnių pakeitimų ir papildymų. Pabrėžtina, kad naujojoje įstatymo redakcijoje saugomų teritorijų sąvoka tapo artimesnė tarptautinei. Įstatyme yra nustatyta, kad „saugomos teritorijos – tai sausumos ir (ar) vandens plotai nustatytais aiškiomis ribomis, turintys pripažintą mokslo, ekologinę, kultūrinę ir kitokią vertę ir kuriems teisės aktais nustatytas specialus apsaugos ir naudojimo režimas (tvarka)“. Svarbiausias jų steigimo tikslas – išsaugoti teritorinius gamtos ir kultūros paveldo kompleksus ir objektus (vertybes), kraštovaizdžio ir biologinę įvairovę; užtikrinti kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą, subalansuotą gamtos išteklių naudojimą ir atkūrimą; sudaryti sąlygas pažintiniam turizmui, mokslo tyrimams ir aplinkos būklės stebėjimams; propaguoti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus, objektus ir vertybes (*Saugomų teritorijų įstatymas*, 2001). Kiti tikslai apėmė gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimą, daugiavertės saugomos teritorijos užtikrinimą, visuomenės aprūpinimą kokybiškais gamtos ištekliais, gamtinių išteklių suteikimą vietos bendruomenėms, sąlygų visuomenės poilsiui sudarymą, genetinių išteklių apsaugos užtikrinimą, klimato balanso išlaikymą ir t. t.

Remiantis (2001 m.) įstatymu, Lietuvos saugomų teritorijų sistemą sudaro šios kategorijos:

- „1) konservacinės apsaugos prioriteto teritorijos. Šiai kategorijai priskiriami šie saugomų teritorijų tipai: rezervatai, draustiniai ir paveldo objektai;
- 2) atkuriamosios apsaugos prioriteto teritorijos. Šiai kategorijai priskiriami šie saugomų teritorijų tipai: atkuriamieji sklypai, genetiniai sklypai;
- 3) ekologinės apsaugos prioriteto teritorijos. Šiai kategorijai priskiriamos ekologinės apsaugos zonos;
- 4) kompleksinės saugomos teritorijos. Šiai kategorijai priskiriami šie saugomų teritorijų tipai: valstybiniai parkai – nacionaliniai ir regioniniai parkai, biosferos stebėsenos (monitoringo) teritorijos – biosferos rezervatai ir biosferos poligonai“.

Šioje įstatymo redakcijoje, kaip ir ankstesnėje (1993 m.), yra nustatyta, kad gamtinis karkasas į bendrą krašto tvarkymą subalansuojančią sistemą sujungia gamtinio pobūdžio saugomas ir kitas ekologiškai

svarbias teritorijas, užtikrinančias kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą. Pabrėžtina, kad naujojoje įstatymo redakcijoje yra patikslinta ekologinio tinklo sąvoka ir jis yra sudedamoji gamtinio karkaso dalis. Vis dėlto Lietuvos saugomų teritorijų sistema išliko specifinė, išsiskirianti iš tarptautinių saugomų teritorijų konteksto, nors kai kurių saugomų teritorijų pavadinimai ir sutampa (žr. 5.5 lentelę).

5.5 lentelė. Lietuvos saugomų teritorijų sistemos sudėtinės dalys
(LR saugomų teritorijų įstatymas, 2001)

Saugomų teritorijų kategorijos	Saugomų teritorijų tipai		
Konservacinės apsaugos prioriteto teritorijos	Rezervatai	Gamtiniai	
		Kultūriniai	
	Draustiniai	Gamtiniai	geologiniai, geomorfologiniai, pedologiniai, hidrografiniai, telmologiniai, talasologiniai, botaniniai, zoologiniai, botaniniai ir zoologiniai, genetiniai;
			archeologiniai, istoriniai, etnokultūriniai, urbanistiniai ir architektūriniai;
		Kultūriniai	archeologiniai, istoriniai, etnokultūriniai, urbanistiniai ir architektūriniai;
	Paveldo objektai ir paminklai	Kompleksiniai	kraštovaizdžio, kartografiniai;
		Gamtos paveldo	geologiniai, geomorfologiniai, hidrografiniai, hidrogeologiniai, botaniniai, zoologiniai;
		Kultūros paveldo	archeologiniai, mitologiniai ir istoriniai, memorialiniai, architektūriniai ir inžineriniai, dailės.

Ekologinės apsaugos prioriteto teritorijos	Ekologinės apsaugos zonos	<ul style="list-style-type: none"> • Bendrosios ekologinės apsaugos (miestų ir kurortų, pajūrio ir laukų, požeminių vandenių (vandenviečių) paviršinio vandens telkinių, agrarinių takoskyrų, intensyvaus karsto apsaugos); • Buferinės apsaugos (valstybinių parkų, rezervatų ir draustinių, paveldo objektų apsaugos); • Fizinės apsaugos (paveldo objektų, valstybinio geodezinio pagrindo punktų, elektros linijų, dujotiekių ir naftotiekių, ryšių linijų bei kitų infrastruktūros objektų apsaugos); • Regimosios (vizualinės) apsaugos (paveldo objektų, astronomijos observatorijų, aerodromų bei kitų infrastruktūros objektų apsaugos); • Sanitarinės apsaugos (gamybinių ir komunalinių objektų, žemės ūkio įmonių bei kitų ūkio ir infrastruktūros objektų apsaugos).
Atkuriamosios apsaugos prioriteto teritorijos	Atkuriamieji sklypai	Uogynų, grybų, vaistažolynų, gyvūnijos, durpynų, požeminio vandens, kt. atsinaujinančių išteklių atkurti
	Genetiniai sklypai	Sėkliniams medynams ir kt. rūšių natūraliems genetiniams ištekliams išlaikyti
Kompleksinės saugomos teritorijos	Valstybiniai parkai	nacionaliniai istoriniai nacionaliniai regioniniai istoriniai regioniniai
	Biosferos monitoringo teritorijos	biosferos rezervatai
		biosferos poligonai

(Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos interneto puslapis www.vstt.lt, 2017).

Oficialioje informacijoje visada yra pabrėžiama, kad Lietuvos saugomų teritorijų sistema yra išskirtinė, turinti tam tikrų pranašumų, kurių neturi kitos (žr. 5.6 lentelę). Sunku pasakyti, ar tai pranašumas, ar trūkumas. Visiškai ar dalinis tarptautinės saugomų teritorijų sistemos neatitikimas yra nemenka nacionalinės gamtos saugos politikos spraga.

5.6 lentelė. Lietuvos saugomų teritorijų pranašumai

Įvairumas	steigiamos įvairių kategorijų ir rūšių saugomos teritorijos;
Reprezentatyvumas	reprezentuojama visa kraštovaizdžio ir biologinė įvairovė, būdingi ir unikalūs kompleksai;
Kompleksiškumas	saugomi ir gamtiniai (negyvosios ir gyvosios gamtos), ir kultūriniai kompleksai bei objektai;
Pakankamumas	steigiamos pakankamo dydžio saugomos teritorijos, galinčios užtikrinti vienų ar kitų kompleksų išsaugojimą;
Tolygumas	saugomos teritorijos pagal galimybes tolygiai išdėstomos šalies ar regiono teritorijoje;
Susietumas	atskiros grandys (saugomos teritorijos) sujungiamos geoekologiniais ir biomigraciniais ryšiais.

(Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos interneto puslapis www.vstt.lt, 2017).

Šiame įstatyme yra nustatyta, kad nacionalinėms saugomoms teritorijoms arba jų dalims, kuriose yra tarptautinės svarbos kraštovaizdžio kompleksų, buveinių, retų nykstančių augalų ir gyvūnų rūšių, gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų ir objektų (vertybių), gali būti suteiktas tarptautinės svarbos saugomos teritorijos statusas.

Saugomų teritorijų kiekis ir plotas didėjo nuo nepriklausomybės atkūrimo pradžios. Naujų teritorijų steigimas suaktyvėjo Lietuvai pradėjus stojimo į Europos Sąjungą integracijos procesą (ypač nuo 2000 m.). Didžiausia problema, kad ankstesniais laikais nustatant saugomų teritorijų steigimo tikslus biologinės įvairovės apsauga nebuvo prioritetas, o ES – tai vienas iš svarbiausių prioritetų. Tokiu būdu buvo įsteigta daug saugomų teritorijų, kurių tikslas – saugoti kraštovaizdžio kompleksus, o ne biologinę įvairovę. Dėl to teko įsteigti daugybę Buveinių (BAST) ir Paukščių (PAST) apsaugai svarbių teritorijų. Kaip minėta, didesnė dalis naujų teritorijų buvo steigama biosferos poligonų pagrindu. Šiuo metu ypač saugomos teritorijos užima per 1 023 tūkst. ha, t. y. apie 15,67 proc. šalies ploto⁵⁵.

⁵⁵ Prieiga per internetą: <<http://www.vstt.lt/VI/index.php#r/75>>.

Lietuvos saugomų teritorijų sistemoje svarbią vietą užima Lietuvos gamtinis karkasas. Nors jis ir nėra išskirtas kaip atskira saugomų teritorijų kategorija ar grupė, bet jį reglamentuoja Saugomų teritorijų įstatymas (2001 m.) ir jame yra nustatyti tikslai bei išdėstyti pagrindiniai principai.

Pagal Saugomų teritorijų įstatymą (2001 m.), yra nustatyti šie Lietuvos gamtinio karkaso tikslai:

- 1) „sukurti vientisą gamtinio ekologinio kompensavimo teritorijų tinklą, užtikrinantį kraštovaizdžio geoekologinę pusiausvyrą ir gamtinius saugomų teritorijų tarpusavio ryšius, sudaryti prielaidas biologinei įvairovei išsaugoti;
- 2) sujungti didžiausią ekologinę svarbą turinčias buveines, jų aplinką bei gyvūnų ir augalų migracijai reikalingas teritorijas;
- 3) saugoti gamtinį kraštovaizdį ir gamtinius rekreacinius išteklius;
- 4) didinti šalies miškingumą;
- 5) optimizuoti kraštovaizdžio urbanizacijos bei technogenizacijos ir žemės ūkio plėtrą“.

Gamtinis karkasas turi sujungti įvairias saugomas teritorijas: nacionalinius ir regioninius parkus, rezervatus, draustinius, atkuriamuosius ir genetinius sklypus, ekologinės apsaugos zonas, miškų ūkio, gamtines rekreacines ir ekologiškai svarbias agrarines teritorijas.

Gamtinio karkaso sudedamosios dalys yra apibūdinamos taip (*Saugomų teritorijų įstatymas*, 2001):

- 1) **„geoekologinės takoskyros** – teritorijų juostos, jungiančios ypatingos ekologinės svarbos ir jautrumo vietas: upių aukštupius, vandenskyras, aukštumų ežerynus, kalvynus, pelkynus, priekrantes, požeminių vandenų intensyvaus maitinimo ir karsto paplitimo plotus. Jos skiria stambias gamtines ekosistemas ir palaiko bendrąją gamtinio kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą;
- 2) **geosistemų vidinio stabilizavimo arealai ir ašys** – teritorijos, galinčios pakeisti šoninę nuotėkį ar kitus gamtinės migracijos srautus, ir tos, kurios reikšmingos biologinės įvairovės požiūriu: želdinių masyvai ir grupės, natūralios pievos, pelkės bei kiti vertingi stambiųjų geosistemų ekotopai. Šios teritorijos kompensuoja gamtinėms geosistemoms daromą neigiamą ekologinę įtaką;

- 3) **migraciniai koridoriai** – slėniai, raguvynai ir dubakloniai, kitos teritorijos, kuriomis vyksta intensyvi medžiagų, energijos ir gamtinės informacijos srautų apykaita ir augalų bei gyvūnų rūšių migracija“.

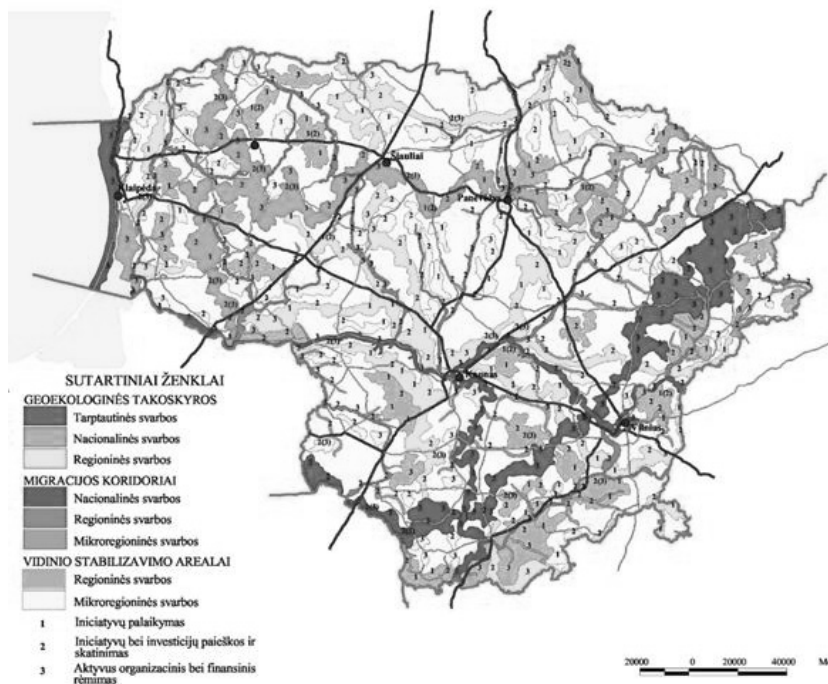
Pagal svarbą gali būti skiriamos europinės, nacionalinės, regionų ir vietos reikšmės gamtinio karkaso dalys.

Saugomų teritorijų įstatyme (2001 m.) yra nurodyta, kad ekologinis tinklas yra sudedamoji gamtinio karkaso dalis, t. y. gamtinis karkasas yra platesnės apimtys ir siekia išsaugoti kraštovaizdžio gamtinius kompleksus ir elementus, o biologinės įvairovės išsaugojimas, nors ir yra europinio ekologinio tinklo pagrindas, – tik papildoma funkcija.

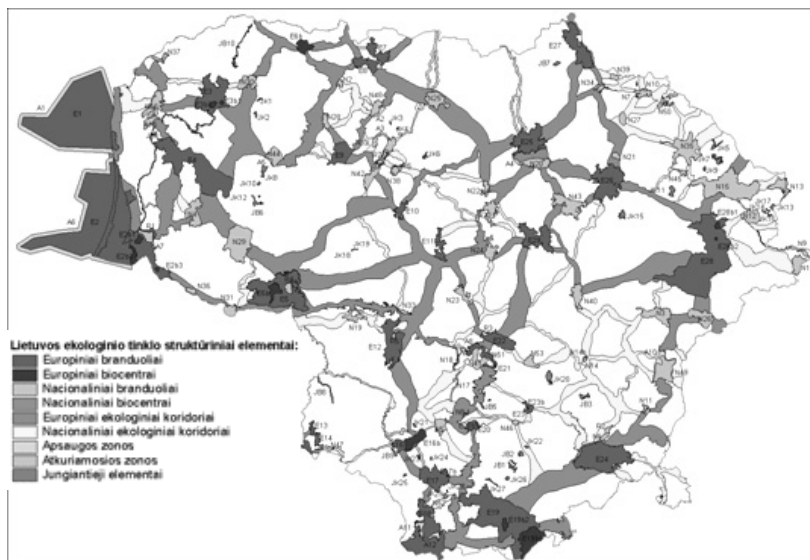
Gamtinis karkasas užima apie 64 proc. Lietuvos teritorijos (*Lietuvos bendrasis planas*, 2002; Valstybinio žemėtvarkos instituto duomenys). Tai sudaro apie 2/3 šalies teritorijos. Dėl to neretai kyla diskusijų, kad Lietuvos saugomų teritorijų plotas yra per didelis. Tokios diskusijos yra nepagrįstos, nes gamtinis karkasas nėra priskiriamas jokiai Lietuvos saugomų teritorijų kategorijai (žr. kitą poskyrį). Matyt, klaidinama ir dėl to, kad iš esmės gamtinį karkasą reglamentuoja Lietuvos saugomų teritorijų įstatymas (2001 m.). Reglamentavimas yra numatytas ir kituose teisės aktuose, bet svarbiausias yra minėtasis įstatymas.

Remiant ir skatinant Tarptautinės gamtos apsaugos sąjungos Europos skyriui, Lietuvos ekologinio tinklo koncepcija buvo pradėta kurti 1998 m. (*Mierauskas ir kt.*, 2000). Lietuvos ekologinis tinklo metmenys, struktūra ir principai buvo kuriami vadovaujantis visos Europos ekologinio tinklo koncepcija. Tam tikslui buvo suformuluoti Lietuvos ekologinio tinklo tikslai, uždaviniai ir išskyrimo kriterijai, kad būtų galima lokalizuoti į gamtinio karkaso sudėtį įeinantį ekologinį tinklą (*Mierauskas ir kt.*, 2000). Dėl įvairių priežasčių parengti kriterijai nebuvo patvirtinti. Be to, buvo parengta Lietuvos ekologinio tinklo principinė erdvinė schema (*Lietuvos gamtos fondo nepublikuota ataskaita*, 2000). Pabrėžtina, kad Aplinkos ministerijos iniciatyva Lietuvos ekologinio tinklo kriterijų nustatymas 2011 m. buvo atnaujintas ir parengtas Ekologinio tinklo specialiųjų planų išskyrimo (lokalizavimo) gamtiniame karkase metodinių nurodymų projektinis variantas, tačiau jis nebuvo patvirtintas. Šiuo metu Lietuvos ekologinio tinklo

samprata pateikiama Saugomų teritorijų įstatyme (2001 m.) ir kituose teisės dokumentuose. Lietuvos ekologinis tinklas nėra inkorporuotas į gamtinį karkasą, dėl to galima teigti, kad tai yra skirtingi tinklai (žr. 5.3 ir 5.4 paveikslus).



5.3 paveikslas. Lietuvos gamtinio karkaso schema
(Lietuvos Respublikos bendrasis planas, 2002)



5.4 paveikslas. Lietuvos ekologinio tinklo principinė schema
(Lietuvos gamtos fondas, 2000)

Lietuvos saugomų teritorijų apsauga ir tvarkymas yra apibrėžtas Saugomų teritorijų įstatyme (2001 m.) ir keliuose įstatymo įgyvendinamuosiuose dokumentuose. Remiantis ankstesniąja Saugomų teritorijų įstatymo redakcija (1993 m.), pagrindinė rezervatų veikla yra vykdoma siekiant išsaugoti tipiškus arba unikalius kraštovaizdžio kompleksus, organizuoti mokslo tyrimus ir propaguoti gamtos bei kultūros vertybes. Ūkinė ir kitokia veikla rezervatuose yra draudžiama. Teritorijų gamtosauginis tvarkymas yra leistinas tik: „įgyvendinti kitas priemones, atitinkančias rezervato paskirtį“. Pagal naująją įstatymo redakciją (2001 m.), rezervatuose jau yra numatyta tam tikra tvarkomoji veikla: „gamtinio kraštovaizdžio, ekosistemų bei objektų, pažeistų veiklos, atkūrimas bei kitų priemonių, atitinkančių rezervato steigimo tikslus, įgyvendinimas“. Nors tai dar negali būti įvardijama kaip gamtotvarkos veikla, bet pirmas žingsnis jau žengtas. Šiuo metu dar pasitaiko rezervatų apsaugos ir tvarkymo neatitikčių IUCN nuostatoms, nes šiame įstatyme nėra išskirtos rezervatų pakategorės Ia ir Ib, bet jos gali būti nustatytos teritorijų planavimo dokumentuose.

Dėl to tampa neaišku, kuriose rezervatų vietose galimos gamtotvarkos veiklos rūšys, o kuriose draudžiamos (*Mierauskas, 2004*).

Draustiniuose yra draudžiama įvairi ūkinė ir kitokia veikla, nesusijusi su jų apsaugos tikslais. Kita vertus, juose yra skatinamos veiklos rūšys, kuriomis siekiama gausinti ir išryškinti saugomus objektus, atkurti tradicinius gyvenamosios, socialinius, kultūrinius ir ūkinius veiklos elementus. Saugomų teritorijų įstatyme (2001 m., žr. aktualią redakciją) draustiniams taikoma daugybė draudimų, bet gamtotvarkos veiklos rūšys nėra tinkamai apibrėžtos. Įstatyme yra nustatyta, kad draustiniuose skatinama veikla, puoselėjanti, išryškinanti ir propaguojanti saugomus kompleksus ar objektus (vertybes), atkurianti tradicinius gamtinės ar kultūrinės aplinkos elementus, skatinamas pažintinis turizmas.

Remiantis Saugomų teritorijų įstatymu (2001 m.), valstybinių parkų ir jų zonų ribų planuose išskiriamos šios funkcinio prioriteto zonos: konservacinės (rezervatai ir draustiniai), ekologinės apsaugos, rekreacinio ir ūkinio prioriteto bei kitos paskirties. Pagal individualius nuostatus, nacionaliniai parkai yra detaliau suskirstyti į konservacinio prioriteto (gamtiniai rezervatai, kultūriniai rezervatai, gamtiniai draustiniai, kompleksiniai draustiniai, kultūriniai draustiniai), ekologinės apsaugos prioriteto, rekreacinio prioriteto, ūkinio prioriteto ir kitas funkcinio prioriteto zonas. Teisiniuose dokumentuose yra išvardytos draudžiamos, reglamentuojamos ir skatinamos veiklos rūšys. Valstybinių parkų funkcinio prioriteto zonos yra tvarkomos vadovaujantis teisės aktais ir teritorinio planavimo dokumentais. Remiantis saugomų teritorijų įstatymu (2001 m.), valstybiniuose parkuose yra skatinamos kraštovaizdžio kompleksus ar objektus (vertybes), tradicinius gamtinius, kultūrinius elementus išsaugančios veiklos rūšys, propaguojamas pažintinis turizmas ir įvairi rekreacinė veikla. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad tvarkymas yra kompleksinė veikla, kuria nesiekama išsaugoti biologinės įvairovės. Be to, taikoma nemažai ūkinių (net rekreacinių) veiklos rūšių apribojimų ir draudimų. Kita vertus, gamtotvarkos veikla nėra išryškinta, bet gali būti numatyta teritorijų tvarkymo arba gamtotvarkos planuose. Dėl to tokios teisinės nuostatos yra kritikuojamos, nes kyla abejonių dėl planuotojų kompetencijos, ar tvarkymo veiklos rūšys gali būti tinkamai suplanuotos. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad ir biosferos rezervatuose bei stebėsenos

(monitoringo) teritorijose gamtotvarkos veiklos rūšys nėra tinkamai apibrėžtos, nors galimybių jas atlikti gali būti numatyta tik gamtotvarkos ir tvarkymo planuose. Vadinasi, toks teisinis neapibrėžtumas nesiderina su IUCN kategorijų tvarkymo principais.

Lietuvoje iki šiol nėra sukurta saugomų teritorijų parinkimo ir steigimo principų, nurodymų ar rekomendacijų, išskyrus svarbiausias Saugomų teritorijų įstatymo formuluotes. Saugomų teritorijų tvarkymas yra pagrįstas teritorijų planavimo dokumentais (specialiaisiais planais), kurių rengimas ir tvirtinimas užima daug laiko ir tam reikia didelių sąnaudų. Juose yra išskiriamos tvarkymo zonos, tačiau nenurodoma, kokiomis priemonėmis ar būdais reikėtų saugoti, tvarkyti ar restauruoti ekosistemas, buveines ar tam tikras rūšis. Iki šiol parengtuose nacionalinių ir regioninių parkų planavimo dokumentuose biologinės įvairovės apsauga yra ne prioritetinga labai bendro pobūdžio kryptis, dėl to jie negali efektyviai užtikrinti veiksmingos apsaugos ir tinkamos biologinės įvairovės komponentų apsaugos būklės saugomose teritorijose. Specialiojo teritorijų planavimo teisės dokumentuose esama tvarkymo planavimo spragų, bet gamtotvarkos planų rengimo dokumentuose biologinės įvairovės išsaugojimas yra gana griežtai apibrėžtas.

5.8. SAUGOMŲ TERITORIJŲ VALDYMO APIBŪDINIMAS

5.8.1. Saugomų teritorijų valdymo ypatybės

Aplinkos valdymo samprata yra aptarta pirmajame skyriuje. Saugomų teritorijų valdymas yra derinamas su bendraisiais aplinkos valdymo principais. Žinoma, šiose valdymo srityse esama ir tam tikros specifikos. Bendrąja prasme valdymas apima politiką, administravimą ir vadybą, o kalbant apie saugomas teritorijas yra vartojamas tvarkymo terminas, kuris yra sudėtinė valdymo dalis. Tvarkymas yra išskirtinis ir siauresnis saugomų teritorijų valdymo aspektas, bet jis gana dažnai taikomas, kai aptariamos konkretnės veiklos rūšys ir priemonės.

Išskirtinis požymis, kad saugomoms teritorijoms valdyti yra sukurtos nacionalinės saugomų teritorijų sistemos. Federacinėse valstybėse jos gali būti taikomos ir federaciniams vienetams. Be to,

saugomos teritorijos iš kitų vietovių išsiskiria gamtosaugine, kultūrine, istorine, estetine ir kitokia verte, visuomenės trauka į jas, suinteresuotųjų asmenų interesais, nukreiptais į gamtinius išteklius, ir pan. Šiame poskyryje tik bendrai aptariami labiau specifiniai saugomų teritorijų valdymo aspektai. Be abejo, kai kurie valdymo principai yra bendri ir kitiems aplinkos valdymo sektoriams.

Saugomų teritorijų valdymas yra labai svarbus aspektas įgyvendinant jų steigimo tikslus per organizacines, gamtosaugos, gamtotvarkos, paminklotvarkos, rekreacines bei kitas veiklos rūšis. Savaimė suprantama, kad nuo tinkamo valdymo priklauso įvairiausių veiklos rūšių įgyvendinimo veiksmingumas ir efektyvumas bei gaunami geresni rezultatai ir pasiekimai. Kaip ir kituose aplinkos sektoriuose, saugomų teritorijų valdymas apimama įvairius politinius, teisinius, administravimo, vadybos, teritorijų tvarkymo, kontrolės, inspektavimo, veiklos stebėsenos aspektus. Ypač daug dėmesio yra skiriama valdymo veiksmingumui ir efektyvumui vertinti (*Mierauskas, 2012*). Valdymo procese esama daug įvairių dalyvių, kurių funkcijos ir siekiai skiriasi. Svarbiausios yra valstybinių, regionų ir savivaldos institucijų, nevyriausybinių organizacijų, viešųjų įstaigų, švietimo, studijų, mokslo institucijų, vietos bendruomenių ar įvairių suinteresuotųjų asmenų grupės. Pasaulyje saugomų teritorijų valdymo sistema nuolat kito. Jeigu ankstesniais metais svarbiausias valdymo funkcijas atliko valstybinės ar regionų (valstijų, žemių, provincijų) institucijos, šiuo metu vyksta decentralizavimo procesai. Ankstesniais laikais jų įtaka priimant sprendimus buvo didžiausia, o juos įgyvendindavo pavaldžios institucijos – saugomų teritorijų administracijos ir kitos organizacijos. Šiuo metu daugelyje šalių valdymas yra decentralizuotas, perduodant sprendimų priėmimo teisę į regionų ar vietos lygmenis. Tradicinis saugomų teritorijų valdymas pagal vertikaliai integruotą sistemą, arba vadinamasis valdymas „iš viršaus į apačią“, anglų kalboje buvo vadinamas *protected areas management*. Būtina atkreipti dėmesį, kad šis angliškas terminas šiuo metu dar gana plačiai vartojamas kalbant apie teritorijų tvarkymą, t. y. gamtotvarkos, rekreacinės ir kitoms veiklos rūšims įgyvendinti. Kaip minėta (žr. 1 skyrių), valdymo proceso samprata keitėsi pasaulyje kintant ir viešojo valdymo sampratai, ypač nuo 2007 m. (*Dudley, 2008; Joppa et al., 2016; Worboys et al., 2015*). Kai viešąjį administravimą pakeitė viešojo

valdymo sąvoka, kad valdymo procese dalyvauja daugybė suinteresuotųjų asmenų, ne tik valstybės institucijos ar jų struktūros, procesas tapo saviorganizacinis ir nekontroliuojamas vieno centro (*Smalskys ir kt.*, 2010). Tokiu būdu saugomų teritorijų valdymo procesas formavosi kartu su vykstančiais bendraisiais viešojo valdymo procesais. Keičiantis viešojo valdymo sampratai saugomų teritorijų valdymas tapo kompleksinis, visus suinteresuotuosius asmenis integruojantis procesas. Dėl to tradicinis saugomų teritorijų valdymas įgijo šiuolaikišką formą ir šiuo metu anglų kalboje yra vadinamas *protected areas governance* (*Borrini-Feyerabend et al.*, 2006; *Worboys et al.*, 2015), tai aptarta ir pirmajame skyriuje. Ši sąvoka yra platesnė nei anksčiau vartojama, nes ji apima ir saugomų sistemų, ir atskirų teritorijų politinę teisinę reguliavimą, administravimą, organizacijų vadybą, teritorijų tvarkymą ir jo planavimą, veiklos priežiūrą ir stebėseną, efektyvumo vertinimą, o *management* sąvoka yra vartojama kalbant apie teritorijų tvarkymą, ypač gamtotvarką (*Mierauskas*, 2012).

Pasaulyje yra įvairių saugomų teritorijų valdymo modelių. Kaip minėta, Pasaulio gamtos apsaugos sąjunga neturi nustatytų nacionalinių valdymo principų, dėl to kiekvienai šaliai paliekama savarankiškai spręsti, kaip jas valdyti. Vienose šalyse valdymas yra kompleksiškesnis, kitose – pagristas administravimo principais, dar kitose yra taikoma įprastinė įmonių vadyba. Be to, valdymo modeliai skiriasi ir dėl atskirų saugomų teritorijų kategorijų, ir dėl valdytojų (ar vyriausybės organizacijos, ar privačios, ar bendruomenės, ar yra valdomos jungtiniu būdu). Skirtingi valdymo modeliai yra taikomi teritorijoms, kurios turi administracijas, ir kurios neturi. Kai kurie autoriai siūlo taikyti įvairių tradicinių organizacijų valdymo schemas toms teritorijoms, kurios turi administracijas. Vis dėlto saugomų teritorijų specialistai mano, kad valdymą yra tikslinga pritaikyti prie saugomų teritorijų konteksto (*Worboys, Winkler*, 2006), kaip pateikiama 5.7 lentelėje.

5.7 lentelė. Svarbiausios valdymo funkcijos, kurios lemia veiksmingesnę saugomų teritorijų administracijų veiklą (*Worboys, Winkler, 2006*)

Ištekliai	Planavimas	Organizavimas	Vadovavimas (lyderiavimas)	Kontroliavimas	Tikslų pasiekimas
Žmogiškieji Finansiniai Fiziniai Informaciniai	Išteigimo Organizaciniai Metodai, kuriais pasiekama	Struktūrizavimas Koordinavimas Išteklų sutelkimas organizacinės veiklos tikslams pasiekti	Darbuotojų sutelkimas dirbti veiksmingai ir efektyviai, kad būtų pasiekti organizaciniai tikslai	Veiklos atlikimo standartų sukūrimas Veiklos stebėsena Veiklos vertinimas ir koregavimas	Pasiekti organizaciniai tikslai, padedantys valdyti teritorijas
Organizacinės funkcijos					

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad dėl nacionalinių politinių ir valdymo ypatumų negali būti vienodų valdymo modelių. Be to, tai būtų ir netikslinga, nes saugomų teritorijų tikslai yra skirtingi, be to, esama geografinių skirtumų bei atskirų šalių tradicijų ir papročių.

Skirtingai nei daugelyje Vakarų šalių, Lietuvoje saugomų teritorijų valdymo procesai mažai kito. Lietuvių kalboje saugomų teritorijų valdymas neturi visuotinai pripažintos sąvokos, dėl to dažniausiai yra vartojami keli terminai – administravimas, institucinis valdymas, tvarkymas ir valdymas. Administravimas reiškia siaurą viešojo valdymo aspektą, apimančią daugiau viešosios ir administracinės teisės klausimus, kaip yra įgyvendinami priimti sprendimai ir kokios procedūros yra taikomos. Tokiu būdu saugomų teritorijų administravimo sąvoka neapima plataus sprendimų priėmimo klausimų, o remiantis galiojančiais teisės aktais atitinkamai užtikrina sprendimų įgyvendinimą. Lietuvos saugomų teritorijų administravimo sąvokos vartojimas šiuo metu sąlygiškai yra galimas, nes sprendimų priėmimo procese aktyviai nedalyvauja suinteresuotieji asmenys, o aukštesniųjų institucijų priimtus sprendimus įgyvendina saugomų teritorijų administracijos. Kita vertus, jo nebūtų korektiška vartoti globalesniu mastu. Lietuvoje vartojama saugomų teritorijų tvarkymo sąvoka turėtų apimti konkrečių

teritorijų tvarkymo veiklos rūšių kaip gamtotvarkos, kraštovaizdžio, rekreacinių ir lankytojų srautų reguliavimo, švietimo, gamtos išteklių, kultūros paveldo ir pan. atlikimą, planavimą ir peržiūrą ar net teritorijų kontrolę. Šiuo metu, kai priimant sprendimus nedalyvauja arba labai neaktyviai dalyvauja suinteresuotieji asmenys, tikslingiausia būtų kalbant apie Lietuvos saugomas teritorijas vartoti administravimo sąvoką. Tai leistų tiksliau apibūdinti sąvoką ir ją tinkamiau vartoti kalbant apie Lietuvos saugomas teritorijas, kai dar remiamasi hierarchine vadovavimo sistema.

Kaip minėta, saugomų teritorijų valdymo procese turėtų dalyvauti įvairūs suinteresuotieji asmenys iš įvairių sričių, o tai pasunkina ir dar labiau komplikuoja valdymo modelį. Šiuolaikinį saugomų teritorijų valdymo modelį sudaro įvairūs realiai veikiantys ar tik formalūs jungtiniai valdymo organai (jungtinės tarybos, komitetai). Jungtinės tarybos būna ir valstybės, ir nevalstybinių institucijų valdomose saugomose teritorijose, tik išorės atstovų santykis gali būti skirtingas. Nacionaliniu lygmeniu tarybos ar komitetai gali būti steigiami saugomų teritorijų sistemai arba tik nacionaliniams parkams ar kitoms nacionalinio lygmens teritorijoms valdyti. Jungtiniai valdymo organai regionų ar vietos lygmenimis dažniausiai yra steigiami prie atskirų parkų ar kitų tipų saugomų teritorijų. Kad ir kokia forma tai būtų įgyvendinama, svarbiausia, kad suinteresuotiesiems asmenims būtų suteikta galimybė adekvačiai dalyvauti priimant sprendimus, formuojant visuomenei priimtinus prioritetus ir nuosekliai juos įgyvendinant, prižiūrint įvairių vykdomą veiklą ir užtikrinant atskaitomybę. Tokiu būdu būtų laikomasi gero viešojo valdymo principų ir kriterijų.

5.8.2. Valdymo tipai

Kaip minėta, saugomoms teritorijoms valdyti yra sukurtos nacionalinės saugomų teritorijų sistemos, už kurių valdymą yra atsakingos valstybės institucijos, o federacinėse valstybėse gali veikti dar ir federacinių vienetų institucijos. Kita vertus, tam tikros saugomos teritorijos yra valdomos skirtingai. Pasaulio mastu yra išskirti šie saugomų teritorijų valdymo tipai: valdomos valstybės institucijų (valdo nacionalinės ar regionų institucijos), valdomos jungtiniu būdu (valdymo procese dalyvauja įvairūs suinteresuotieji asmenys: valstybės, regionų, savivaldos institucijos, viešosios, nevyriausybinės organizacijos ir pan.),

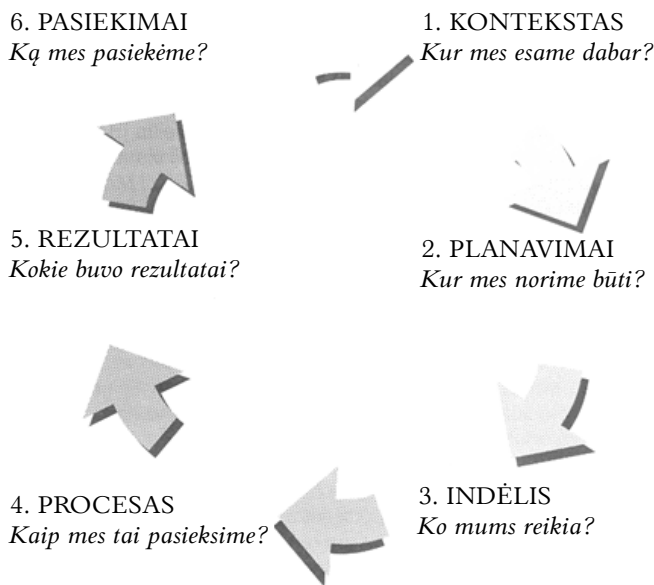
valdomos privačiai (privačios organizacijos, mokslo ir studijų institucijos, fiziniai asmenys) ir valdomos bendruomenių (paprastai vietos bendruomenių arba savivaldos institucijų, kur bendruomenės atlieka svarbią valdymo funkciją) saugomos teritorijos (*Borrini-Feyerabend G., Johnston J., Pansky D.*, 2006). Dar galima išskirti ir savivaldybių valdomas teritorijas tose šalyse, kur vietos bendruomenės nepakankamai dalyvauja savivaldos procese ir savivaldybių saugomas teritorijas valdo savivaldybių administracijų padaliniai, pavyzdžiui, Lietuvoje (*Mierauskas*, 2012).

Lietuvoje saugomas teritorijas politiniu lygmeniu valdo Aplinkos ministerija, o administraciniu – Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos. Valstybiniai (nacionaliniai ir regioniniai) parkai ir rezervatai turi atskiras administracijas, kurios valdo savas teritorijas bei joms priskirtas saugomas teritorijas, neturinčias administracijų, pavyzdžiui, draustinius. Papildomai apie Lietuvos saugomų teritorijų valdymą galima pasiskaityti Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos tinklalapyje.

5.9. Saugomų teritorijų valdymo planavimas, procesas ir efektyvumo vertinimas

Galima teigti, kad saugomų teritorijų planavimas yra antrasis valdymo elementas, nes politikos formavimas ir teisėkūra yra pirmieji. Saugomų teritorijų planavimas (kaip ir aplinkos) yra strateginis ir teritorijų. Pastarojo planavimo bendrieji principai yra aptarti ketvirtajame skyriuje. Jie yra taikomi ir planuojant saugomas teritorijas. Šių teritorijų strateginis planavimas irgi yra paremtas bendraisiais strateginio planavimo principais, tačiau esama ir specifinių aspektų. Visų pirma dėl to, kad galima nustatyti skirtingus lygmenis: šalių saugomų teritorijų sistemas, atskirus administracinius teritorinius vienetų ir tam tikras saugomas teritorijas. Dažniausiai yra rengiami strateginiai saugomų teritorijų planai yra gamtotvarkos, atskirų rūšių valdymo, rekreacijos ir lankytojų srautų valdymo ir pan., o JAV bei kitose Vakarų šalyse dar ir ekosistemų valdymo, operatyviniai arba kasdienių veiklos rūšių planai (*Lockwood ir kt.*, 2006). Tam tikrų tipų planų rengimas priklauso nuo saugomų teritorijų kategorijų, iškeltų skirtingų apsaugos tikslų, nacionalinių teisės aktų ir tradicijų, esamų išteklių ir pan.

Saugomų teritorijų planavimas yra tvarkymo veiklos pagrindas ir dažniausiai laikomas pirmine sudėtine tvarkymo dalimi. Jis yra įvardijamas kaip adaptyvusis tvarkymas, kuris yra cikliškas procesas, panašiai kaip ketvirtajame skyriuje aptartas E. Demingo vadybos ciklas: planavimas, įgyvendinimas, vertinimas, koregavimas, o toliau ir vėl viskas vyksta ta pačia seka. Kita vertus, adaptyviojo planavimo srityje esama ir tam tikro specifiškumo (žr. 5.5 paveikslą).



5.5 paveikslas. Bendroji adaptyviojo valdymo schema (*Hockings ir kt., 2000*)

Adaptyvusis tvarkymas užtikrina saugomų teritorijų kokybę ir siaurąją tvarkymo, ir plačiąją valdymo prasme. Pastaraisiais metais saugomų teritorijų valdymo kokybei skiriama vis daugiau dėmesio, ypač tai buvo matyti per V Pasaulio parkų kongresą (2003 m.). Kaip pabrėžia JAV saugomų teritorijų valdymo specialistai, adaptyvusis tvarkymo (ypač gamtotvarkos) planavimas nėra idealus būdas, bet turi daugiau pranašumų ir yra lankstesnis, palyginti su kitų tipų planavimu (*Margoluis, Salafsky, 1998*). Adaptyvusis planavimas, kaip sudėtinė tvarkymo dalis, turi bendrų požymių su kitų tipų planavimais:

siekiant užtikrinti planavimo kokybę būtina surinkti reikalingą išsamią informaciją, į planavimo procesą įtraukti kuo daugiau suinteresuotųjų asmenų, užtikrinti žemės savininkų teises į žemės valdymą, taikyti moksliškai pagrįstus kūrybinius sprendinių ir veiksmų priėmimo būdus, didinti valstybės ir savivaldos institucijų įtaką ir indėlį į planų įgyvendinimą bei peržiūrą (*Alexander, 2008*). Anot šio autoriaus, išskirtinis adaptyviojo planavimo požymis – kaupti patirtį iš padarytų klaidų, laiku tikrinti veiksmų įgyvendinimo procesus, gautus rezultatus ir pasiekimus bei vertinti tvarkymo proceso veiksmingumą ir efektyvumą.

Taikant adaptyviojo tvarkymo principus galima užtikrinti ne tik tvarkymo, bet ir valdymo plačiąja prasme kokybę, gauti ne tik gerų rezultatų, bet ir pasiekimų. Neretai tai yra vadinama gera tvarkymo praktika ir pastaruoju metu į tai krepiama daug dėmesio. Be to, vyrauja nuomonė, kad ne tik gera tvarkymo praktika, bet ir kompleksiškas valdymas užtikrina saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimą. Viena žymiausių saugomų teritorijų valdymo specialistų G. Borrini-Feyerabend su kolegomis JT teigiamus valdymo principus ir kriterijus susiejo su gera saugomų teritorijų valdymo praktika (*Borrini-Feyerabend ir kt., 2006*). Šis ryšys yra pateiktas 5.8 lentelėje.

5.8 lentelė. JT teigiamų valdymo principų ir kriterijų bei geros saugomų teritorijų valdymo praktikos ryšys (*Borrini-Feyerabend ir kt., 2006*)

Bendrieji valdymo principai	Valdymo kriterijai	Saugomų teritorijų valdymo aspektai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti bendradarbiaujant su suinteresuotaisiais asmenimis
Teisėtumas ir balso teisė	Dalyvavimas	Laisvo požiūrio išsakymo užtikrinimas Diskriminavimo netaikymas įvairioms socialinėms, etninėms grupėms ir lytims Dialogo skatinimas ir bendro sutarimo pasiekimas numatant valdymo strategiją ir veiklos rūšis
	Orientacija į susitarimą	Suinteresuotųjų asmenų pasitikėjimo puoselėjimas Taisyklių laikymosi užtikrinimas

	Subsidiarumas	Visuomenės skatinimas domėtis saugomų teritorijų problemomis Užtikrinamas nepriklausomos žiniasklaidos dalyvavimas Užtikrinti visuomenės ir suinteresuotųjų asmenų dalyvavimą ir jų teises steigiant saugomas teritorijas
Lygiateisiškumas	Nešališkumas	
	Teisės viršenybė	
Krypties turėjimas	Strateginė vizija	
	Kompleksiškumas	
Rezultatams skirta veikla	Jautrus atsakas į dalyvių pageidavimus	
	Efektyvumas ir veiksmingumas	
Atskaitomybė	Atskaitomybė	
	Skaidrumas	

Valdymo kokybė gali būti užtikrinama ne tik taikant tinkamus būdus bei priemones, bet ir įtraukiant kuo didesnę suinteresuotųjų asmenų grupę. Kita vertus, jie turėtų būti pritraukiami apdairiai, nes kai kurių iš jų siekiai gali būti priešingi saugomų teritorijų tikslams. Kaip minėta pirmajame skyriuje, siekiant išsiaiškinti suinteresuotųjų asmenų siekius ir pajėgumus yra rengiamos strategijos ir įvairaus lygmens diskusijos. Vakarų šalyse ši praktika yra sėkmingai taikoma, o mažiau išsivysčiusiose tai sekasi gerokai sunkiau.

Siekiant sėkmingai valdyti ar siaurąja prasme tik tvarkyti saugomas teritorijas yra taikomi įvairūs valdymo efektyvumo nustatymo būdai ir metodai. Išskiriamos greitojo ir detalaus vertinimo metodikos. Taikant greitąjį vertinimą galima įvertinti per trumpesnę laiką ir sunaudojama kur kas mažiau įvairių išteklių, o detaliam vertinimui prireikia gerokai daugiau laiko ir išteklių. Be šių vertinimų, yra dar taikoma patikra, valdymo savianalizė, vertinimas pagal aplinkosaugos vadybos sistemų ISO standartus (tose teritorijose, kur tokios sistemos yra įdiegtos) bei vertinimas darnaus vystymosi kontekste (*Mierauskas, 2012*). Vertinama visais valdymo etapais: teritorijos konteksto, planavimo, valdymo proceso, stebėsenos (monitoringo), pasiektų rezultatų

analizės ir aptarimo (*Leverington ir kt.*, 2010). Vertinimo eiga yra sudėtinga procedūra, dažniausiai susidedanti iš šių elementų: vertinimo objekto pasirinkimo, eigos, apimties ir vertinimo rodiklių nustatymo, grupės sudarymo, vertinimo proceso ir ataskaitos parengimo bei pristatymo (*Mierauskas*, 2012). Toks vertinimas yra susijęs su aptartuoju auditu, ypač gamtosaugos. Parengtos ataskaitos turėtų būti ne tik viešinamos, bet ir pristatomos politikams bei vyriausybės institucijoms.

APIBENDRINIMAS

Saugomų teritorijų steigimas turi senas tradicijas, siekiančias kelis tūkstančių metų. Vis dėlto šiuolaikinių tradicijų steigimo pradžia laikoma XIX a. pabaiga, kai JAV buvo įsteigtas Jeloustouno nacionalinis parkas. Nuo tada buvo suformuoti visuotinai pripažinti saugomų teritorijų steigimo tikslai, principai ir reikalavimai. Pagal tuo metu suformuotą saugomų teritorijų supratimą, jos turi būti steigiamos atitinkamos šalies parlamentų, vyriausybių ar jų įgaliotų institucijų nutarimais, o tarp jų svarbiausių tikslų – jos turi būti prieinamos visuomenei ir tenkinti jos rekreacinius, estetinius, dvasinius ir kitus panašius poreikius. Dėl to XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje daugiausia saugomų teritorijų buvo įsteigta vaizdingose vietovėse ir ten, kur esama išpūdingų gamtinių objektų, tačiau specialių gamtosaugos tikslų nebuvo keliama. Kita vertus, jau XX a. viduryje pradėta siekti ir kai kurių gamtosaugos tikslų, o apie 1960–1970 m. buvo pradėta kelti biologinės įvairovės išsaugojimo tikslus. Šiuo metu biologinės įvairovės išsaugojimas yra vienas iš svarbiausių tikslų, bet dar siekiama išsaugoti kultūros, istorinius ir kito paveldo objektus. Be to, pastaraisiais metais kyla ir naujų iššūkių. Vienas iš jų – suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į valdymo procesus ir visuomenės informavimo apie pasiekimus gerinimas.

Siekiant susisteminti saugomų teritorijų tvarkymą, buvo mėginama jas sugrupuoti į atskiras kategorijas, tačiau pirmieji mėginimai nebuvo plačiai taikomi. Tik 1994 m. Tarptautinei gamtos apsaugos sąjungai priėmus šešias tvarkymo kategorijas, jos pradėtos visuotinai taikyti globaliu mastu. Toks suskirstymas į kategorijas įgalino įvairiose pasaulio šalyse taikyti bendrą tvarkymo sistemą, palyginti tvarkymo

veiklos veiksmingumą, valdymo efektyvumą. Tai yra labai svarbu, nes pasaulyje yra daugiau nei šimtas nacionalinių kategorijų, o tai pasunkina ir dalijimąsi patirtimi, ir sistemiškų valdymo principų taikymą globaliu lygmeniu.

Skirtingai nei visuotinai priimtose tvarkymo kategorijos ir jų taikymo rekomendacijos, saugomų teritorijų valdymo (siaurąja prasme – administravimo) klausimai yra palikti spręsti nacionaliniu lygmeniu. Tokiu būdu kiekviena šalis valdymą organizuoja pagal savo gamtos saugos politikos gaires, aplinkosaugos teisinius ir strateginius dokumentus, tradicijas, normas ir geografinius ypatumus. Toks būdas yra racionalus, nes politikos ir valdymo skirtumai atskirose pasaulio šalyse yra nevienodi. Vis dėlto siekiama, kad būtų valdoma ne tik pagal vertikalčiai integruotą sistemą (t. y. principą „iš viršaus į apačią“), o sprendimai priimami ir žemesniais lygmenimis.

Per pastarąjį dešimtmetį labiau socialiai ir ekonomiškai išsivysčiusiose šalyse valdant saugomas teritorijas didelę įtaką daro įvairūs suinteresuotieji asmenys. Jų įtaka yra tokia pat svarbi, kaip buvo aptarta pirmajame skyriuje. Apsaugos, tvarkymo priemonių taikymas ir veiklos rūšių reglamentavimas kelia saugomas teritorijas administruojančių institucijų ir vietos gyventojų bei jose veiklą vykdančių fizinių ir juridinių asmenų nesutarimus. Tai dažniausiai perauga į konfliktus ir nepadaeda įgyvendinti tikslų. Dėl to turėtų vykti tarpusavio dialogai, būti viešinama veikla ir pan., tačiau tai būdinga labiau išsivysčiusioms Vakarų šalims. Panašių tendencijų kyla ir Vidurio Europos, ir kai kuriose Rytų šalyse. Net toks ilgas Lietuvos nepriklausomybės laikotarpis beveik neprisidėjo prie saugomų teritorijų valdymo decentralizavimo, jos beveik visos dar yra valdomos pagal vertikalčiai integruotą sistemą. Suinteresuotieji asmenys gali daryti tik labai menką įtaką Lietuvos saugomų teritorijų valdymui, o prie saugomų teritorijų administracijų įsteigtos tarybos yra tik formalios. Gal tai ir nekelia nuostabos, nes visa Lietuva yra valdoma panašiais principais.

Valdant saugomas teritorijas (ir planuojant, tvarkant) yra svarbu užtikrinti valdymo kokybę. Taikomi visuotiniai pripažinti kokybės užtikrinimo būdai. Saugomų teritorijų atvejais pasaulyje yra labiausiai paplitęs valdymo efektyvumo vertinimas. Jo yra daug būdų ir metodų, tad kiekviena šalis renkasi sau tinkamiausią. Esant bendrai tvarkymo sistemai pagal IUCN šešias kategorijas, galima palyginti

atskirų šalių rezultatus ir pasiekimus. Pastaruosiuose tarptautiniuose susitikimuose valdymo efektyvumo vertinimui yra skiriama vis daugiau dėmesio. Įvertinus efektyvumą galima nustatyti ne tik valdymo kokybę, bet ir gautus rezultatus (ypač pasiekimus), o tai padeda tiesiogiai įgyvendinti atskirų saugomų teritorijų tikslus.

ŽINIŲ ĮTVIRTINIMO KLAUSIMAI

1. Kas yra saugomos teritorijos?
2. Kokiais principais remiantis yra steigiamos saugomos teritorijos?
3. Kokios yra visuotinai pripažintos tarptautinės saugomų teritorijų tvarkymo kategorijos?
4. Kaip apibūdintumėte Lietuvos saugomų teritorijų sistemą?
5. Kuo skiriasi saugomų teritorijų valdymo ir tvarkymo sąvokos?
6. Kokios saugomų teritorijų valdymo formos būdingos skirtingoms šalims?
7. Ar keliama tarptautinių reikalavimų nacionalinių saugomų teritorijų valdymo atžvilgiu?
8. Kokiam tikslui yra atliekamas saugomų teritorijų valdymo efektyvumo vertinimas?

REKOMENDUOJAMA PAPILDOMA LITERATŪRA

1. GULBINAS, Z. Lietuvos saugomų teritorijų sistema. Vilnius: Lietuvos edukologijos institutas. Elektroninis išteklius, 2011.
2. LAZDINIS, I.; RUDZKIENĖ, V.; AZBAINIS, V. Saugomų ekosistemų vertinimas socialiniu–ekologiniu aspektu. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
3. LOCKWOOD, M.; WORBOYS, G. L.; KOTHARI, A. Managing Protected Areas: a Global Guide. Earthscan, 2006.
4. MIERAUSKAS, P. Saugomų teritorijų politika ir valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
5. MIERAUSKAS, P. Gamtotvarka. Vilnius: Petro ofsetas, Lietuvos gamtos fondas, 2009.

6. MOSE, I. (Eds.). Protected Areas and Regional Development in Europe: Towards a New Model for 21st Century. Ashgate Publ. Ltd., 2007.
7. WORBOYS, G. L.; LOCKWOOD, M.; KOTHARI, A. (Eds.). Protected Areas Governance and Management. Canberra: ANU Press, 2015.

VI SKYRIUS
EKOSISTEMŲ VALDYMAS

VI SKYRIAUS TURINYS

6.1. Ekosistemų valdymo samprata ir principai	313
6.2. Ekosistemų valdymo planavimas	323
6.3. Ekosistemų paslaugų valdymas.....	324
6.3.1. <i>Ekosistemų paslaugų samprata</i>	324
6.3.2. <i>Ekosistemų paslaugų apibūdinimas valdymo proceso metu</i>	329
Apibendrinimas	332
Žinių įtvirtinimo klausimai	335
Rekomenduojama papildoma literatūra.....	335
Literatūra.....	337

6.1. EKOSISTEMŲ VALDYMO SAMPRATA IR PRINCIPAI

Ekosistemų sąvoka yra suformuota XIX a., tačiau vėliau buvo koreguojama. Ji plati, dėl to yra tikslinga taikyti labiausiai paplitusius išaiškinimus ir parodyti svarbiausius ekosistemų ir buveinių skirtumus. Bendrąją prasme ekosistema yra gyvųjų organizmų ir juos supančios abiotinės (negyvosios) aplinkos visuma, tarpusavyje susijusi įvairiais funkciniais ryšiais, t. y. biotinės ir abiotinės aplinkos komponentų sąveika. Ekosistemoje yra išskiriami abiotiniai (cheminiai, fiziniai) ir biotiniai (gyvųjų organizmų) veiksniai, kurie veikdami kartu užtikrina medžiagų ir energijos srautų apykaitą bei sistemos gyvybiškumą (Meffe, Carroll, 1994). P. Baltrėnas ir kt. (2008 m.) ekosistemą apibūdina kaip sausumos ar vandens erdvės dalis, kur egzistuoja įvairių rūšių gyvūnai, augalai ir kiti organizmai. Jie sudaro vientisą kompleksą, kuriame nepertraukiamai vyksta medžiagų ir energijos apykaita. Dažniausiai buveinės yra ta pati erdvė su gyvaisiais organizmais, tačiau nekreipiama dėmesio į medžiagų ir energijos apykaitą, funkcinis ryšius, t. y. gyvųjų organizmų gyvenamąją vietą, kur jie egzistuoja kartu su kitais organizmais, ir ją sudaro būdingos rūšys. Kita vertus, viena ekosistema (pvz., miško) gali turėti kelias buveines, todėl ekosistemų ir buveinių ribos ne visada sutampa. Kiek kitokį nei tradicinis ekosistemų apibūdinimą išsamioje aplinkosaugos studijoje pateikia R. Saueris ir R. Megancas (2007 m.). Ekosistemą jie apibūdina kaip dinaminį augalų, gyvūnų ir mikroorganizmų bendrųjų kompleksą bei jų tarpusavio ryšius, galinčius funkcionuoti kaip vientisas vienetas. Šie autoriai pabrėžia, kad *ekosistemų ribos ir parametrai nėra fiksuoti, o juos nustato asmenys, atsižvelgdami į tai, kokių aspektų ekosistemos yra analizuojamos – mokslo, valdymo ar politikos*. Dėl to skirtingi požiūriai į ekosistemų valdymą ar tvarkymą priklauso nuo to, ar tai yra vykdoma ekologijos, ar valdymo specialistų, ar ekosistemų valdymas aptariamas politiniu lygmeniu. Nuo požiūrio ir tikslų priklauso, koks galėtų būti rengiamas planas, ar kompleksinis ekosistemų valdymo, ar orientuotas į buveinių ir rūšių tvarkymą – gamtotvarkos. Valdymo požiūriu reikėtų atkreipti dėmesį į ekosistemų ir buveinių tapatumus bei skirtumus, nes gali būti rengiami skirtingi planai ir atliekami skirtingi veiksmai. Paprastai ekosistemų ir buveinių ribos sutampa.

Kaip pavyzdį galima pateikti žemapelkę, ji gali būti apibūdinama kaip buveinė arba kaip ekosistema, jeigu vertinami ne tik gyvieji organizmai, bet ir jų funkciniai tarpusavio ryšiai, medžiagų ir energijos apykaitos procesai ir pan. Remiantis minėtaisiais autoriais, tam tikrą miško masyvą, kuriame yra žemapelkę ar miškapievė, galima apibūdinti skirtingai. Ekologas (biologas) išskirs mažiausiai tris buveines (pvz., plačialapiai ir mišrūs miškai, žemapelkės ir miškapievės), valdymo specialisto požiūriu, tai yra bendras ekosistemos kompleksas. Šios trys buveinės turėtų būti tvarkomos skirtingais metodais, o valdymas būtų kompleksinis, žinoma, išskiriant atskirus veiksmus ir priemones konkrečioms buveinėms, socialiniams ir ekonominiams aspektams bei pan. Šiuo atveju tvarkymo ir valdymo sąvokos aiškiai skiriasi.

Ekosistemų valdymas yra sudėtinė aplinkos valdymo dalis (žr. 1 skyrių), tačiau labiau specifinis ir orientuotas į gyvąją aplinką. Jis yra apibūdinamas ir plačiąja, ir siaurąja prasmėmis. Platesne apimtimi valdymas apima ne tik pačias ekosistemas ir jų komponentus, bet ir žmonių socialinę, ekonominę, kultūrinę ir kitas sritis. Šiuo atveju valdymo objektais tampa ne tik mus supanti aplinka, bet ir visuomenė, t. y. socialinė ir ekonominė aplinka. Siaurąja prasme tai yra konkrečių ekosistemų ir jų komponentų valdymas ar tvarkymas (žr. šių sąvokų skirtumus 1 skyriuje). Šiuo atveju valdymas ar tvarkymas paprastai apima nedideles ekosistemas, buveines ar rūšis. Valdymo pobūdis priklauso nuo ekosistemų dydžio, dėl to ir jo apimtis skiriasi. Vienokie valdymo principai būtų taikomi 100 ha miško ekosistemai ar aukštapelkei, kitokie – Kuršių marioms, kuriose yra išplėtos įvairios žmonių veiklos rūšys, be to, ši ekosistema priklauso dviem šalims, turinčioms skirtingas politinę ir aplinkosaugos sistemas. Šiuo atveju valdymo sistema apims ir politinius, ir tarptautinės teisės aspektus.

Bendrąją prasmę ekosistemų valdymas gali būti tapatinamas su aplinkos valdymu. Skirtumai priklauso nuo to, kokie yra valdymo tikslai, objektai ir apimtis. Svarbu pabrėžti, kad skirtingi autoriai nevienodai interpretuoja ekosistemų sąvoką. Biologų ir ekologų požiūris į ekosistemas skiriasi nuo socialinių mokslų specialistų. Pirmieji ekosistemą laiko vientisu biologiniu funkcionuojančiu vienetu, o pastarieji įtraukia ir visuomenę bei jos veiklą, daromą žmonių poveikį (ypač taršą), ekosistemų teikiamas socialines, ekonomines ir kitas paslaugas. Tokiu būdu ekosistemos sąvoka yra išplečiama ir ji suprantama

kaip socialinė ir ekologinė sistema (*Joas ir kt.*, 2008; *Maltby ir kt.*, 1999; *Karlsson*, 2011; *Kern*, 2011). Dėl to požiūriai į ekosistemų valdymą skiriasi atsižvelgiant į tai, kaip yra pateikiama ekosistemos samprata.

Ekosistemų valdymas siauresne prasme neretai yra vertinamas kaip jų tvarkymas. Tam yra rengiami ekosistemų atkūrimo (restauravimo, reabilitavimo ir t. t.), gamtotvarkos, rūšių valdymo ir kiti planai. Šiuo atveju yra taikomos ekosistemų (buveinių), rūšių atkūrimo gamtotvarkos ir kitos tvarkymo veiklos rūšys ir priemonės. Tai labiau būdinga buveinėms, rūšims ir jų gyvenamajai aplinkai. Gyvenamoji aplinka (erdvė) yra plačiau suprantama, ypač kalbant apie stambesnius gyvūnus. Pavyzdžiui, vilkai vaikus veda miškų tankmėse, bet jiems reikalinga didesnė gyvenamoji erdvė. Šie gyvūnai medžioja ne tik miške, bet ir laukuose, net gyvenvietėse. Kitas pavyzdys, kai gyvenamoji erdvė yra labai didelė, – juodasis gandras, kuris lizdą suka miško tankmėje, tačiau maitinasi ir miško pelkėse, ir pamiškėse ar pievose. Šie gandrai skrenda žiemoti į Afriką, tad migravimo metu jų gyvenamoji aplinka labai skiriasi nuo veisimosi. Vienu ar kitu būdu tvarkant rūšių gyvenamąją aplinką ar buveines dažniausiai yra atsižvelgiama į atskirus komponentus ir jiems įtaką darančius veiksnius, bet neretai pritrūksta kompleksinio požiūrio. Rengiant klasikinius gamtotvarkos planus tvarkymo veikla yra nukreipta į atskirų rūšių ar buveinių gyvenimo sąlygų gerinimą (*Alexander*, 2008; *Groom ir kt.*, 2005; *Meffe, Carrol*, 1994), bet neatsižvelgiama į vidurūšinius ar tarprūšinius santykius, mitybos grandžių palaikymą ir kitus ekologinius procesus. Gamtotvarkos planuose paprastai neanalizuojamos taršos mažinimo priemonės, ūkinė veikla ir jos poveikio mažinimas bei kiti veiksniai, darančys įtaką tvarkomiems komponentams. Dėl to šiuo metu daugelis ekonomiškai išsivysčiusių šalių (pvz., JAV) (*Wright*, 1996) skiria vis daugiau dėmesio kompleksiniam ekosistemų valdymui, kai yra sujungiamos aplinkosauginės, ekonominės ir socialinės bei kitos veiklos rūšys. Skirtingai nei gamtotvarkos planuose, kur tvarkymas yra labiau nukreiptas į mažesnes teritorijas, kompleksinis įvairių skirtingų ekosistemų valdymas paprastai yra taikomas didesnėms teritorijoms. Kompleksinį ekosistemų valdymą galima apibūdinti šiek tiek skirtingai, bet dažniausiai – tai ekosistemos biologinių, cheminių ir fizinių procesų, komponentų (rūšių ir buveinių) bei žmonių veiklos reguliavimas, turint tikslą pasiekti norimą ekosistemų būklę (*Maltby*

ir kt., 1999). Pagal R. Grumbine (1994 m.) ir G. Wrightą (1996 m.), ekosistemų valdymas apima atskirų ekosistemų struktūros ir funkcijų, vienių ekosistemų poveikio kitoms bei jų tarpusavio ryšių reguliavimą, integruojant ekologines žinias į politinę, socialinę ir ekonominę sritis, kad būtų pasiektas svarbiausias tikslas – ilgalaikis ekosistemų funkcijų ir vientisumo užtikrinimas.

Nors ekosistemos sąvoka jau senokai išaiškinta, ekosistemų valdymo koncepcija suformuluota visai neseniai, tačiau, kaip minėta, esama ir kitokių nuomonių. Svarbiausi teoriniai ekosistemų valdymo pagrindai formavosi apie 1980–1995 m. (*Grumbine*, 1994; *Maltby et al.*, 1999 ir kt.). Remiantis E. Maltby ir bendraautoriais (1999 m.), 1995 m. JAV tarpžinybinė ekosistemų valdymo grupė apibrėžė, kad ekosistemų valdymas yra metodas, galintis išlaikyti ar atkurti natūralias sistemas, jų funkcijas ir vertę. Dar buvo nustatytas bendras ekosistemų valdymo tikslas – atkurti ir išlaikyti ekosistemų gyvybingumą, produktyvumą ir biologinę įvairovę, kartu užtikrinant žmonių gyvenimo kokybę, tausų gamtos išteklių naudojimą socialinėje ir ekonominėje srityse (*Maltby et al.*, 1999 ir kt.). R. Grumbine (1994 m.) yra apibendrinusi, kad kompleksinis ekosistemų valdymas atskirose teritorijose apima:

- ekologinius, politinius, socialinius ir ekonominius tvarkomos teritorijos aspektus;
- veikiančių organizacijų ir asmenų veiklos koordinavimą, valstybės, savivaldos ir vietos veiklos grupių, žemės savininkų bei kitų suinteresuotų asmenų bendradarbiavimo skatinimą;
- geriausios mokslo ir tvarkomosios veiklos praktikos taikymą;
- informacijos ir duomenų valdymo tobulinimą;
- tvarkomosios veiklos koregavimą ir jos papildymą naujais duomenimis bei informacija.

Minėtoji autorė pabrėžia, kad norint pasiekti ekosistemų valdymo tikslus reikėtų įtraukti šias veiklos rūšis:

- cheminės ir fizinės taršos kontrolę, mažinant į aplinką patenkančių teršalų kieki;
- fizinių parametrų kontroliavimą (pvz., vandens lygio keitimą, pašildymą ir pan.);
- biologinių parametrų keitimą ir reguliavimą (pvz., pievų tvarkymą, pelkių restauravimą, invazinių rūšių kontrolę, miškų tvarkymą ir pan.);

- gamtinių išteklių naudojimo kontrolę (žvejybą, medžioklę, miškų kirtimą ir pan.);
- žmogaus gaminamos produkcijos reguliavimą (žemės ūkio produkcijos kiekio, tręšimo, pesticidų naudojimo, gyvulių kiekio, tankumo ir pan.);
- visuomenės įtraukimą į gamtinių sistemų valdymą (agrarinės aplinkosaugos programų taikymą ir kompensacinių išmokų mokėjimą, ekologinės žemdirbystės, alternatyvių veiklos rūšių skatinimą ir pan.);
- socialinės ir ekonominės būklės valdymą.

Kai kurie planuotojai numato šiek tiek skirtingus ekosistemų valdymo principus ir prioritetus. Svarbiausi principai yra panašūs, gali skirtis tik ekosistemų valdymo metodai ir priemonės. Palyginimui pateikiami dviejų autorių pavyzdžiai, kurie rodo tam tikrus skirtumus. J. Meyeris (1997 m.) išskiria šiuos septynis ekosistemų valdymo principus:

- ekosistemos, kaip nuolat kintančios sistemos, turėtų būti tvarkomos ir viduje, ir kartu su gretutinėmis ekosistemomis;
- ekosistemos nuolat kinta, tad dabartinė jų būklė buvo nulemta ankstesniojo poveikio;
- erdvinio požiūriu ekosistemos yra heterogeniškos ir jų tvarkymas priklauso nuo heterogeniškumo laipsnio;
- netiesioginis ekosistemoms daromas poveikis gali būti svarbesnis nei tiesioginis ir sukelti nenuspėjamų padarinių;
- ekosistemų funkcijos priklauso nuo vidinių komponentų struktūros (ypač biologinės), todėl norint išlaikyti gyvybines funkcijas būtina išsaugoti svarbiausius komponentus;
- keli ekosistemos komponentai (pvz., rūšys) gali atlikti vieno ar panašias funkcijas, bet jie gali būti nevienodai jautrūs išorės poveikiui;
- žmonės yra ekosistemų dalis, todėl nėra nepaveiktų ekosistemų.

Kita vertus, E. Maltby ir kt. (1999 m.) išskiria dešimt pagrindinių ekosistemų valdymo principų:

- valdymo tikslai turėtų apimti socialinę sritį;
- ekosistemos turėtų būti tvarkomos atsižvelgiant į žmonių vykdomą veiklą;

- ekosistemos turėtų būti tvarkomos neperžengiant jų natūralių limitų (galimybių);
- tvarkymas yra pripažįstamas kaip sukeliantis neišvengiamų pokyčių;
- tvarkymo darbai yra atliekami įvairiose vietovėse, o apsauga vykdoma saugomose teritorijose.

Be to, minėtasis autorius išskyrė ir papildomų (antraeilių) principų:

- valdant ekosistemas reikia mąstyti globaliai, bet veikti lokaliai;
- tvarkant ekosistemas turėtų būti siekiama išlaikyti jų struktūrą ir funkcijas;
- sprendimus priimančys asmenys turėtų vadovautis mokslo pagrindais;
- tvarkant ekosistemas turėtų būti taikomos tam tikros atsargumo priemonės;
- valdant ekosistemas reikalingas daugiadisciplinis požiūris.

Šie pateikti prioritetai ir principai turėtų būti ekosistemų valdymo planavimo išeities taškas. Kita vertus, buveinių ir rūšių valdymo principai yra siauresni, labiau nukreipti ne į ekologinius procesus, o į konkrečių teritorijų tvarkymą, pavyzdžiui, atskirų rūšių buveinėms atkurti, prižiūrėti ir ekologinėms sėkmsioms valdyti. Nustatoma įvairių gamtotvarkos principų ir prioritetų, todėl bendros nuomonės nėra. Kaip klasikiniai pavyzdžiai yra pateikiami penki dažniausiai taikomi gamtotvarkos principai (*Groom ir kt.*, 2005; *Meffer, Carroll*, 1994):

1. *Svarbiausi ekologiniai procesai turėtų būti išlaikomi.* Vykdam gamtotvarkos procesus būtina nepažeisti ekosistemų komponentų ir jose vykstančių procesų. Pagrįstai manoma, kad tvarkomoje teritorijoje neįmanoma išsaugoti visų ekosistemų komponentų arba atkurti visų procesų. Rūšių ar buveinių įvairovė priklauso nuo teritorijos ploto ir įvairių jos parametrų bei procesų (*Forman*, 1995). Ekosistemose gyvenančios rūšys viena su kita palaiko tarpusavio sąveikas, ir kuo didesnis rūšių kiekis, tuo daugiau yra šių sąveikų. Dėl sunaikintų vienos ar keleto rūšių sąveikų grandinė pakinta, ir tai gali daryti neigiamą poveikį kitoms rūšims. Žinoma, visų rūšių ekosistemoje išsaugoti neįmanoma, todėl tvarkant reikėtų pasirinkti strategiją – ar būtina

išsaugoti svarbiausius ekosistemų procesus, mažiau kreipiant dėmesio į atskiras rūšis, ar saugoti kelias svarbias rūšis, ar stengtis išsaugoti kuo daugiau rūšių. Šiuo klausimu kyla diskusijų, ką svarbiau saugoti – ekosistemą kaip visumą, kreipiant mažiau dėmesio į atskiras rūšis, ar išsaugoti kuo daugiau rūšių, kreipiant mažiau dėmesio į ekosistemų procesų atkūrimą (*Mierauskas, 2009*). Praktikoje yra taikomi visi variantai, tai priklauso nuo iškeltų tikslų.

2. *Tvarkymo tikslai ir uždaviniai turėtų būti pagrįsti ekosistemų ir jų komponentų funkcionavimo principais.* Tvarkant ekosistemas būtina kuo aiškiau nustatyti funkcionavimo principus. Tokiu būdu galima tiksliau suplanuoti veiklos rūšis ir priemones nepažeidžiant sistemos funkcijų. Praktikoje pasitaiko nemažai atvejų, kai neturint tinkamų ekologinių žinių ar neįsigilinus į ekosistemose vykstančius procesus galima joms padaryti didelį neigiamą poveikį.

3. *Išorės grėsmę būtina kiek įmanoma sumažinti, o palankų išorės poveikį – padidinti.* Planuojamos tvarkyti teritorijos gali būti veikiamos žmonių, o nepalanki aplinkai veikla sukelia ir tam tikrą išorės grėsmę. Tokios nepalankios veiklos rūšys gali būti šios: cheminė ar fizinė tarša, vandens lygio reguliavimas, intensyvus žmonių lankymasis, nesaugus atliekų laikymas, intensyvi žemėnauda, infrastruktūros plėtra ir pan. Dėl to planuojant įvairias tvarkymo priemones būtina visą daromą poveikį įvertinti ir į jį atsižvelgti siekiant sumažinti esamą ir galimą grėsmę. Planuojant tvarkyti mažas ir neturinčias apsauginių juostų teritorijas tikslinga sukurti apsaugos (buferines) zonas ir tokiu būdu sumažinti neigiamą poveikį tvarkomai teritorijai.

4. *Egzistencijos (evoliuciniai) procesai turėtų būti išlaikyti.* Tam tikroje teritorijoje turėtų egzistuoti pakankamas rūšių individų kiekis, kad jos išliktų ir būtų užtikrinta genetinė įvairovė. Yra pasitaikę atvejų, kai tvarkomoje teritorijoje išlieka mažas sėklių vienos ar kitos rūšies individų kiekis ir dėl to rūšis toje vietovėje išnyksta.

5. *Tvarkymas turėtų būti adaptyvus ir ne per daug atgrasus.* Kaip minėta, tvarkymas yra cikliškas procesas ir numatomos priemonės neturėtų būti pernelyg atgrasios ekosistemų ir jų komponentų atžvilgiu. Dažniausiai tam tikroje vietovėje ir be tvarkymo aplinkai daromas tam tikras poveikis, kuris kelia stresą atskiroms rūšims, o drastiškos gamtotvarkos priemonės tai tik padidina. Kadangi atskiros rūšys skirtingai reaguoja į išorinį poveikį (vienos lanksčiau priima pakitusią

aplinką, o kitos yra konservatyvesnės), planuojant veiklą ir priemones būtina išsiaiškinti, kokia yra tam tikrų rūšių reakcija į išorės veiksmus. Be to, būtina įvertinti, kurioms rūšims (buveinėms) tvarkymo poveikis bus teigiamas ir sudarys geresnes egzistavimo sąlygas, o kurioms tvarkymas taps nepageidaujamu ar neigiamu veiksmu, dėl kurio šios gali palikti teritoriją arba išnykti, o buveinės sunykti arba prarasti ekologinę vertę.

Ekosistemų valdymas vienais ar kitais aspektais yra apibrėžtas ir tarptautiniuose strateginiuose dokumentuose. Biologinės įvairovės konvencijos šalių konferencijose yra priimami sprendimai, kurie ragina šalis nares imtis tam tikrų veiksmų ir priemonių dėl mokslškai pagrįstų ekosistemų valdymo principų. Biologinės įvairovės konvencijos sekretoriatas kartu su ekspertais yra parengęs metodines ekosistemų valdymo rekomendacijas (*CBD*, 2004). Jose yra išskirta 12 principų, kuriais vadovaujantis būtų užtikrinamas tinkamas ekosistemų valdymas ar tvarkymas. Rekomenduojama taikyti šiuos principus: žemės, vandens ir gyvųjų išteklių valdymas turėtų būti paremtas visuomenės poreikiais; valdymas turėtų būti decentralizuotas iki žemiausiojo lygmens; būtina atsižvelgti į tam tikros veiklos poveikį ekosistemoms; ekosistemų valdymas turėtų būti vykdomas atsižvelgiant į ekonominius veiksmus; būtina išsaugoti ekosistemų struktūrą ir užtikrinti jų teikiamas paslaugas; ekosistemų tvarkymas neturėtų viršyti jų galimybių (limitų); valdant turėtų būti atsižvelgiama į konkretų laiką ir teritoriją; tikslinga nustatyti ilgalaikius valdymo tikslus, būtina atsižvelgti į neišvengiamus valdymo pokyčius ateityje; būtina išlaikyti biologinės įvairovės apsaugos ir jos išteklių naudojimo balansą; planuojant valdymą tikslinga naudotis mokslo informacija, patirtimi ir vietos tradicijomis; taikydami mokslo žinias, valdymo procese turėtų dalyvauti visi suinteresuotieji asmenys.

Apžvelgti ekosistemų valdymo principai turi daug bendrų požymių, kartais skiriasi tik kai kurie aspektai. Be to, esama nemažai kompleksinio ir specifinio (gamtotvarkos) valdymo skirtumų. Kuo valdymas yra kompleksiškesnis, tuo daugiau aspektų, sričių ir veiklos rūšių jis apima. Taikant šiuolaikinį ekosistemų (kaip ir aplinkos) valdymą, sprendimai yra priimami kiek galima žemesniu lygmeniu ir juos priimant dalyvauja didesnė suinteresuotųjų asmenų grupė. Šiuo metu rengiant gamtotvarkos planus suinteresuotųjų asmenų

dalyvavimas yra atviras išplėstinis procesas. Be to, visuose planavimo tipuose yra įteisintas ir visuomenės dalyvavimas.

Šiuo metu nėra bendros strategijos, kas yra tikslingiau ir svarbiau – kompleksinis ekosistemų valdymas ar konkreti gamtotvarkos veikla atskirose teritorijose. Kompleksinio ekosistemų valdymo šalininkai pateikia argumentų, kad kompleksinis valdymas yra pranašesnis už rūšių ar buveinių tvarkymą (*Chapin ir kt.*, 2009; *Groom ir kt.*, 2005; *Maltby et al.*, 1999; *Meffer, Carroll*, 1994). Pirma, ekosistemų valdymas apima dideles sausumos ar vandens teritorijas, o tai neįmanoma vykdant gamtotvarkos veiklą. Antra, tvarkant dideles teritorijas yra įtraukiamos ir smulkios, bet izoliuotos teritorijos, dažniausiai vertingos dėl biologinės įvairovės. Tais atvejais, kai gamtotvarkos planai yra rengiami atskiroms teritorijoms, gali būti paliktos kai kurios netvarkomos vietovės. Paprastai mažose izoliuotose teritorijose sunkiau išsaugoti didesnę rūšių kiekį. Kita vertus, tvarkant dideles teritorijas galima suformuoti apsaugos (buferines) zonas, tačiau tai yra sunkiau pritaikoma mažoms teritorijoms. Atskiras gamtotvarkos planų tipas – rūšių apsaugos planai dažniausiai neapima kompleksinių apsaugos ir tvarkymo priemonių, dėl to jų poveikis gali būti mažesnis. Trečia, mokslo argumentais įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas yra siauresnės apimties, o kompleksinis valdymas apima politinius, socialinius, ekonominius, etninius ir religinius procesus, nuo jų priklauso saugomų teritorijų tikslų įgyvendinimas. Ketvirta, kompleksinis ekosistemų valdymas gali prisidėti prie globalaus aplinkosaugos problemų sprendimo.

Daugelis Šiaurės Amerikos, Australijos ir kai kurių Europos šalių aplinkosaugininkų bei mokslininkų laikosi požiūrio, kad kompleksinis ekosistemų valdymas yra progresyvesnis požiūris ir labiau nukreiptas į ateitį nei tradicinis gamtos vertybių ir išteklių tvarkymas (*Groom ir kt.*, 2005; *Maltby et al.*, 1999; *Wright*, 1996). Galima sutikti, kad ekosistemų valdymo veiklos rūšys yra daug platesnės nei tradicinės gamtotvarkos. Pastarosios veiklos tikslai yra nukreipti į rūšių ir buveinių gyvenimo sąlygų gerinimą bei išsaugojimą konkrečioje teritorijoje, o kompleksinis valdymas apima ekosistemų kompleksus ar atskiras dideles ekosistemas, siekia ne tik užtikrinti ekosistemų funkcijų ir komponentų išsaugojimą, bet ir visuomenės poreikių tenkinimą. Be to, žmogaus poveikis ekosistemoms vis didėja ir daugelio

aplinkosaugos problemų, kaip antai: klimato kaitos, globalinės taršos mažinimo, didelių ekosistemų ar jų kompleksų išsaugojimo, lokaliai išspręsti jau neįmanoma.

Kaip minėta, ekosistemų valdymas paprastai yra taikomas didelėms ekosistemoms arba jų kompleksams, kaip antai: JAV, Australijos, Afrikos ir pan. nacionaliniams parkams, kurie užima didžiules teritorijas. Toks valdymo modelis galėtų būti taikomas ir Rusijos Federacijoje, bet dėl centralizuoto saugomų teritorijų planavimo ir vertikaliai integruoto valdymo („iš viršaus į apačią“) tokia praktika šiuo metu sunkiai pasitvirtintų. Minėtasis modelis galėtų būti taikomas ir Lietuvos nacionaliniams bei regioniniams parkams.

Kai kurie kompleksinio ekosistemų valdymo aspektai, kaip antai etniniai ir religiniai, yra svarbesni besivystančiose šalyse (pvz., Afrikos), be to, įvairūs konfliktai daro didelę įtaką saugomiems objektams ir pasunkina ekosistemų valdymą didesnėse teritorijose. Įgyvendinami upių baseinų rajonų valdymo planai tik iš dalies gali būti kompleksinio ekosistemų valdymo Europos Sąjungoje pavyzdžiu. Lietuvoje ekosistemų valdymo planai nėra rengiami, vietoj jų taikomi gamtotvarkos ir teritorijų tvarkymo planai. Kita vertus, pastarieji neapima ekosistemų valdymo, todėl jie savo paskirtimi, struktūra ir principais jų neatitinka. Teritorijų tvarkymo planai yra skirti kompleksiniam teritoriniam valdymui, tačiau ne ekosistemų principais ir pagrindu, o kraštovaizdžio.

Dėl per didelių sąnaudų daugelyje šalių neįmanomas kompleksinis ekosistemų valdymas. Svarbiausios priežastys yra šios: politinės valios stoka, finansinių, žmogiškųjų išteklių ir net žinių trūkumas, nes pastaraisiais metais ekosistemoms valdyti taikomi įvairūs modeliai. Daugelyje Vakarų Europos šalių ekosistemų valdymą būtų sunku taikyti dėl labai fragmentuoto kraštovaizdžio, tad dažniau taikomas gamtotvarkos. Kaip minėta, gamtotvarkos veikla įgyvendina praktinius veiksmus ir gerina biologinės įvairovės egzistavimo sąlygas tam tikroje teritorijoje. Dėl to yra rengiami skirtingi planai. Ekosistemų valdymo planų taikymas dėl įvairių priežasčių gali būti ribotas, dėl to gali būti pasirenkami kiti labiau specifiniai planavimo būdai.

6.2. EKOSISTEMŲ VALDYMO PLANAVIMAS

Ekosistemoms valdyti (ir tvarkyti) yra taikomi įvairūs strateginio planavimo tipai. Siekiant visapusiškai suplanuoti ekosistemas yra rengiami kompleksiniai valdymo planai, kai kuriose šalyse – vadinamieji išsamieji planai (angl. *comprehensive*), kurie savo turiniu ir apimtimi yra panašūs į ekosistemų valdymo planus. Šiuo metu kraštovaizdžio tvarkymo planai nėra plačiai taikomi, nors jie apima kompleksinį tvarkymą, bet yra artimi Lietuvos teritorijų planavimo dokumentams. Savo apimtimi ekosistemų atkūrimo (restauravimo, rehabilitavimo, reklamacijos) planai irgi yra kompleksiniai, tačiau specializuoti ir jų tikslai yra siauresni. Kaip minėta, atskiroms buveinėms tvarkyti yra rengiami gamtotvarkos planai, o rūšių apsaugai ar gausumui reguliuoti – rūšių apsaugos planai. Valdymo ar tvarkymo darbų planavimas yra vienas iš svarbiausių ekosistemų valdymo etapų, nes nuo tinkamo plano priklausys ir rezultatai bei pasiekimai. Visų planų parengimas yra ilgas sudėtingas procesas, bet tai priklauso ir nuo plano tipo. Norint parengti kompleksinius planus prireikia daugiau išteklių nei gamtotvarkos ar rūšių valdymo. Planavimo procesui yra reikalingi kvalifikuoti įvairių sričių specialistai, o jų įvairovė priklauso nuo planų tipų.

Kaip minėta penktajame skyriuje, strateginis planavimo principas yra adaptyvus. Ekosistemų valdymo požiūriu adaptyvusis planavimas yra suprantamas kaip kartojamas planavimo peržiūros procesas, kuriuo siekiama operatyviai keisti tam tikrus valdymo veiksmus, pavyzdžiui, nustačius, kad jie yra nepalankūs gamtos objektams išsaugoti (Alexander, 2008; CMS, 2008; Hockings ir kt., 2000; Meffe, Carroll, 1994). Adaptvyviojo planavimo (ir tvarkymo) principai yra būdingi daugeliui strateginių planų (žr. 5.5 paveikslą). Suplanuoti veiksmai turėtų būti tikrinami įgyvendinimo proceso metu, o adaptyvusis planavimas leidžia sekti veiksmų įgyvendinimo sėkmingumą, pastebėti planavimo trūkumus ir klaidas. Savaimė suprantama, kad planuojant gali pasitaikyti tam tikrų trūkumų ar klaidų, o taikant šį planavimo būdą galima tai pastebėti ir koreguoti. Planuojant yra numatoma stebėseną (monitoringas), kurios metu yra nustatoma tam tikrų trūkumų ir įvertinamos veiklos rūšys, o tai yra adaptvyviojo planavimo pranašumas (Alexander, 2008; Hockings ir kt., 2000). Kita vertus, rengiant

teritorijų tvarkymo planus adaptyviojo planavimo principai netaikomi, dėl to suplanuoti ir įgyvendinami veiksmai nėra vertinami ir koreguojami. Suprantama, adaptyvusis planavimas nėra tobulas, bet turi daugiau pranašumų už kitus planavimo tipus, be to, yra lankstesnis. Adaptyviam planavimui, kaip ir kitiems planavimo tipams, yra atliekami parengiamieji darbai, t. y. reikalingos informacijos rinkimas, suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į planavimo procesą, derėjimasis su žemių savininkais dėl leidimo vykdyti veiklą jiems priklausančiose teritorijose ir t. t.

Išskirtinis strateginio planavimo požymis – platus suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į planavimo ir tvarkymo procesą. Planuojant ir tvarkant ekosistemų valdymą dalyvauja didelė suinteresuotųjų asmenų grupė. Jų įvairovė priklauso nuo plano rūšies – kuo planas kompleksiškesnis, tuo daugiau suinteresuotųjų asmenų grupių dalyvauja. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimo principai yra tokie pat, kaip ir aplinkos valdymo (žr. pirmą skyrių).

6.3. EKOSISTEMŲ PASLAUGŲ VALDYMAS

6.3.1. Ekosistemų paslaugų samprata

Ekosistemų paslaugų svarba visuomenei ir aplinkos komponentams pradėta analizuoti palyginti neseniai, t. y. XIX a. pabaigoje. Pirmieji tyrimai buvo pradėti aštuntajame dešimtmetyje, o žinomesnių darbų atlikta tik apie dešimtąjį dešimtmetį. Bendrąja prasme ekosistemų paslaugos yra žmonių iš ekosistemų gaunama nauda. Vienas iš ekosistemų paslaugų analizės pradininkų R. de Grootas (1992 m.) jas apibūdino kaip gamtinės aplinkos (ir ekosistemų) funkcijas, kuriomis naudojasi žmonės. Jis išskyrė reguliavimo, palaikymo, aprūpinimo ir informacines funkcijas. Be to, kiekvienai funkcijai priskyrė tam tikrus aplinkos parametrus, kurie daro įtaką jas palaikant. Šiame darbe buvo išskirtos devynios aplinkos komponentų grupės: žemės uoliena ir geologiniai procesai, atmosfera ir klimato procesai, geomorfologiniai, hidrologiniai, dirvožemio ir jo formavimosi procesai, augalijos, floros ir faunos apibūdinimas, ekosistemų gyvybiniai procesai ir parametrai.

Šio mokslininko darbai prisidėjo prie ekosistemų paslaugų suvokimo ir jų teikimo visuomenės poreikiams tenkinti.

Vėliau R. de Grootas su kolegomis (2002 m.) prie aplinkos funkcijų priskyrė gamtines gėrybes ir paslaugas, kurias teikia ekosistemos. Tai buvo bendrai įvardyta kaip ekosistemų paslaugos, kurios suskirstytos į keturias pagrindines kategorijas: reguliavimo, buveinių, aprūpinimo ir informacinės (*de Groot ir kt.*, 2000). Kiekviena kategorija buvo apibūdinama pagal ekosistemose vykstančius procesus ir komponentus.

Šiuo metu gamtinės aplinkos funkcijos yra suprantamos platesne prasme ir įvardijamos kaip ekosistemų paslaugos. Jos yra analizuojamos ekologiniu, socialiniu, ekonominiu, kultūriniu ir kitais aspektais bei darniosios plėtros požiūriu. Tai vienas iš aktualiausių ekosistemų valdymo aspektų. Nors ekosistemų paslaugų valdymas yra sudėtinė ekosistemų valdymo tema, ji apima kur kas daugiau problemų.

Visuotinai pripažinta, kad ekosistemų teikiamos paslaugos yra svarbios žmonių gyvenimui. Jos yra tiesioginė arba netiesioginė žmogui teikiama ekosistemų nauda (*Groot ir kt.*, 2002; *Kareiva ir kt.*, 2011). Apskritai ekosistemų paslaugos turėtų gerinti žmonių gyvenimo sąlygas, kurti sveiką aplinką, užtikrinti saugumą. Reikėtų pabrėžti, kad atskirose šalyse šios paslaugos yra skirtingos, nes jas veikia vietos klimatas ir visa aplinka, ekologinės sąlygos, ekosistemų naudojimo tradicijos ir būdai, ekosistemų naudojimo visuomenės kultūra ir pan. Kita vertus, globalios ekosistemų paslaugos, teikiamos panašiose įvairių pasaulio vietų ekosistemose, gali būti panašios apimties ir kokybės. Ekosistemos ir jų teikiamos paslaugos yra tiesiogiai ir netiesiogiai susijusios su įvairiais žmonių gyvenimo aspektais, ekonomine ir ūkine veikla (*Kareiva ir kt.*, 2011; *Naeem ir kt.*, 2009). Minėtieji autoriai išskiria šiuos žemiau pateiktus veiksnius (faktorius), kurie tiesiogiai ar netiesiogiai veikia ekosistemų paslaugas.

Ekosistemų paslaugas tiesiogiai veikia:

- žemėnauda ir jos pokyčiai;
- buveinių sunaikinimas;
- tarša;
- išteklių naudojimas.

Ekosistemų paslaugas netiesiogiai veikia:

- demografiniai pokyčiai;
- technologijų raida;
- ekonominiai ir socialiniai pokyčiai.

Ekosistemų paslaugos yra tiesiogiai susijusios su pačių ekosistemų degradacija, biologinės įvairovės mažėjimu, nes tai silpnina ekosistemų funkcijas ir galimybę atsikurti. Svarbu ir tai, kad dėl mažėjančių pajėgumų ekosistemos yra nepajėgios stabiliai teikti paslaugų arba jas teikti ne visos apimtys. Šiuo metu dėl klimato kaitos poveikio kyla nauja grėsmė arba aštrėja jau esama. Šiuo metu ne visi autoriai mano, kad biologinė įvairovė ir jos ištekliai ne visada yra neišsenkantys, atsikuriantys ir nieko nekainuojantys. Vadinasi, būtina įvertinti su biologinės įvairovės ištekliais susijusias paslaugas ir numatyti priemones bei išteklius tokioms ekosistemų paslaugoms išsaugoti, atkurti, palaikyti ir didinti (*Naeem ir kt.*, 2009).

Kaip minėta, ekosistemų paslaugų koncepcija yra gana nauja, ji kilo iš aplinkos funkcijų teikimo visuomenei. Dėl to iki šiol nėra visuotinai pripažintos klasifikavimo sistemos. Kai kurie autoriai taiko skirtingas klasifikavimo ar net kelių klasifikavimo sistemų kombinacijas. Šiuo metu viena iš populiariausių ekosistemų paslaugų klasifikacijos sistemų yra TEEB (2010 m.) iniciatyvos sistema (TEEB yra suburta darbo grupė, kuri analizuoja ir vertina ekosistemų, biologinės įvairovės valdymo aspektus socialinėje, ekonominėje ir politinėje srityse). Ji yra analogiškai taikoma „Tūkstantmečio ekosistemų vertinimo“ studijoje (*MEA*, 2005). Ši vertinimo studija suformavo ekosistemų paslaugų koncepcijos pagrindus ir ją išplėtojo. Be to, joje buvo taikoma ir Bendroji tarptautinė ekosistemų paslaugų klasifikavimo sistema (angl. *Common International Classification of Ecosystem Services*, *CICES*, 2014)⁵⁶. Nors ir taikomos kelios ekosistemų paslaugų klasifikavimo sistemos, ko gero, dauguma mokslininkų mano, kad TEEB sistema (2010 m.) yra tinkamesnė, patogesnė ir lengviau suprantama (*Muradian, Rival*, 2013).

⁵⁶ Prieiga per internetą: <<http://cices.eu/>>.

6.1 lentelė. Pagrindinės ekosistemų paslaugų kategorijos pagal TEEB (2010 m.) klasifikavimo sistemą

1.	Aprūpinimo paslaugos
1.1.	maistas (maistas iš žemės ūkio ekosistemų, medžiojamoji fauna, žuvis, mažieji gamtos turtai – grybai, uogos, riešutai)
1.2.	vanduo (geriamasis, drėkinimui, aušinimui)
1.3.	produktai ir žaliavos (mediena, durpės, pluoštas, pašaras, trąšos)
1.4.	energija (biomasė)
1.5.	genetiniai ištekliai (žemės ūkio kultūrų gerinimo bazė)
1.6.	medicininiai ištekliai (farmacijos, biochemijos produktai)
1.7.	ornamentiniai ištekliai (bioįvairovės produktai, naudojami meno kūriniams ar ritualams (ypač senovinėse tautose)
2.	Reguliavimo paslaugos
2.1.	medžiagų apytakos ciklo reguliavimas
2.2.	oro kokybės reguliavimas
2.3.	klimato reguliavimas (anglies absorbavimas, augmenijos poveikis klimatui)
2.4.	ekstremalių gamtinių įvykių neigiamas poveikio mažinimas (audros, potvyniai)
2.5.	vandens ciklo reguliavimas (natūralus drenažas, drėkinimas, sausrų prevencija)
2.6.	atliekų ir nuotekų utilizavimas ir detoksikacija (ypač vandens valymas)
2.7.	erozijos prevencija
2.8.	triukšmo reguliavimas
2.9.	dirvos derlingumo palaikymas, dirvos formavimas
2.10.	žemės ūkio kultūrų apdulkinimas
2.11.	biologinė kontrolė (sėklų sklaida, kenkėjų ir ligų kontrolė ir prevencija)
3.	Palaikymo paslaugos
3.1.	gyvenamųjų buveinių suteikimas gyvūnams ir augalams
3.2.	migruojančių rūšių gyvenimo ciklo užtikrinimas
3.3.	genetinės įvairovės palaikymas
3.4.	ekologinės sąveikos ir evoliucijos proceso palaikymas
4.	Kultūrinės paslaugos
4.1.	kultūrinio, intelektualio ir dvasinio įkvėpimo šaltinis
4.2.	rekreacija (įskaitant ekologinį turizmą, gamtos stebėjimą)
4.3.	medžiaga mokslo tyrimams ir pažinimui
4.4.	estetinė informacija

Pabrėžtina, kad minėtoji CICES yra labiau pritaikyta prie tradicinės Eurostato vartojamos terminologijos, nors abi šios svarbiausios klasifikavimo sistemos yra gana nesunkiai derinamos. Žinoma, kyla ir tam tikrų abiejų sistemų jungtinio taikymo problemų.

6.2 lentelė. Pagrindinės svarbiausios ekosistemų paslaugų kategorijos pagal CICES (2014 m.) klasifikavimo sistemą

Kategorija	Pakategorė	Panaudojimo apibūdinimas
Aprūpinimo paslaugos	Maisto ištekliai	Sausumos augalai ir gyvūnai maistui
		Gėlių vandenių augalai ir gyvūnai maistui
		Jūrų dumbliai ir gyvūnai maistui
		Vanduo tiesioginiam žmonių vartojimui
	Medžiagos	Biologinės medžiagos ir jų taikymas
		Vanduo žemės ūkio reikmėms
		Vanduo pramonės ir energetikos reikmėms
	Energija	Biomasės panaudojimo energija
Reguliavimo ir palaikymo paslaugos	Atliekų ir kitų nepalankių veiksmų poveikio mažinimas	Biologinės taršos mažinimo priemonių taikymas
		Teršalų atskiedimas ir sulaukymas
	Apykaitos srautų reguliavimas	Oro srautų reguliavimas
		Vandens srautų reguliavimas
		Medžiagų apytakos ciklų reguliavimas
	Biologinių, cheminių ir fizinių sąlygų reguliavimas	Atmosferos reguliavimas
		Vandens kokybės reguliavimas
		Dirvožemio formavimas ir dirvos kokybės reguliavimas
		Gyvenimo ciklo palaikymas, buveinių ir genetinės įvairovės išsaugojimas
		Invazinių rūšių, kenkėjų ir ligų kontrolė
Kultūrinės paslaugos	Fizinė ir intelektualinė sąveika su bioįvairove, ekosistemomis ir kraštovaizdžiu	Rekreacija ir poilsis
		Gamtinis ir ekologinis turizmas
		Mokslo ir edukacinė veikla
		Estetinė informacija
		Kultūrinės, dvasinės, religinės ir identiteto sąveikos

6.3.2. Ekosistemų paslaugų apibūdinimas valdymo proceso metu

Aprūpinimo paslaugos

Aprūpinimo paslaugos yra ypač svarbios žmonėms, nes apima įvairių gamtinių ekosistemų tiesiogiai naudojamų produktų ir žaliavų tiekimą bei šias teikiamas paslaugas: žemės ūkio produkcijos, miško gėrybių, medienos, vandens, atsinaujinančių išteklių (durpių, biomasės) ir pan. Tokie produktai gali būti tiekami ne tik natūralių, bet ir modifikuotų, ekosistemų, kaip antai: žemės ūkio, akvakultūros ekosistemų, medžių plantacijos (pvz., sodai), ir pusiau natūralių ekosistemų (Muradian, Rival, 2013; Naeem ir kt., 2009). Aprūpinimo paslaugų teikimas yra tiesiogiai susijęs su palaikančiomis ir reguliavimo paslaugomis. Svarbiausios aprūpinimo paslaugos yra šios:

- maisto ir pašaro tiekimas;
- vandens tiekimas;
- mediena ir jos kuras;
- durpės;
- energijos ištekliai;
- genetiniai ištekliai;
- medicininiai ir biocheminiai ištekliai;
- ornamentiniai ištekliai.

Reguliavimo paslaugos

Nustatyta, kad daugelis ekosistemų požymių yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir kiekvienas komponentas daro didelę įtaką bendrai visumai. Pavyzdžiui, žolinė danga saugo smėlynus nuo išpustymo, pelkės yra svarbi apsaugos sistema, mažinanti potvynių grėsmę ir kaupianti anglies junginius iš atmosferos, paukščiai saugo nuo žalingų vabzdžių antplūdžių ir pan. Ekosistemų teikiamos reguliavimo paslaugos yra labai įvairios ir apima gana skirtingus komponentus, kaip antai: apdulkinimą, kenkėjų ir ligų kontrolę, klimato ir gamtinių nelaimių reguliavimą, gėlo vandens kokybės ir kiekybės užtikrinimą. Šio tipo paslaugos gali būti galutinės ir tiesiogiai naudojamos, nors dažniausiai jos sudaro sąlygas kitoms galutinėms paslaugoms teikti ar produktams tiekti (Muradian, Rival, 2013; Naeem ir kt., 2009). Šio tipo

paslaugos yra glaudžiai tarpusavyje susijusios, taip pat ir su kitų tipų paslaugomis. Kaip antai vandens kokybės reguliavimą pirmiausia lemia vandens susidarymo procesai baseine, todėl jis yra susijęs ir su reguliavimo paslaugomis (dirvos ir oro kokybės kontrolė ar klimato reguliavimu), ir su paraminėmis paslaugomis (gamtiniu medžiagų apykaitos ciklu). Svarbiausios reguliavimo paslaugos yra šios:

- oro kokybės reguliavimas;
- klimato reguliavimas;
- globalus anglies absorbavimas;
- medžiagų apytakos ciklo reguliavimas;
- gamtinių ekstremalių įvykių reguliavimas;
- erozijos prevencija;
- vandens ciklo reguliavimas;
- vandens gryninimas ir kokybės reguliavimas;
- dirvos kokybės palaikymas;
- atliekų ir taršos mažinimas;
- apdulkinimo paslaugos;
- biologinė kenkėjų kontrolė;
- ligų reguliavimas;
- triukšmo mažinimas.

Palaikymo paslaugos

Daugelis šio tipo paslaugų nėra tiesiogiai naudojamos žmonių, tačiau jos sudaro sąlygas tiekti kitas tiesiogiai naudojamas paslaugas. Jos apima paslaugas, kurios sudaro sąlygas ekosistemoms funkcionuoti ir išlikti kokybiškoms. Tai pirminė produkcija (energijos iš saulės perdirkimas į organinius komponentus), dirvos formavimas, vandens ir mineralų ciklai sausumos ir jūrinėse ekosistemose. Kiti ekosistemų paslaugų tipai – reguliavimo, tiekimo ir kultūrinės paslaugos – tiesiogiai nuo jų priklauso. Šių paslaugų poveikis žmonių gerovei yra netiesioginis ir apima ilgesnį laikotarpį, pavyzdžiui, dirvos formavimo procesai trunka šimtmečius. Palaikymo paslaugos yra glaudžiai tarpusavyje susijusios ir priklauso nuo daugelio skirtingų fizinių, cheminių ir biologinių sąveikų. Iš esmės palaikymo paslaugos sudaro kitų paslaugų (tiekimo, reguliavimo, kultūrinių) teikimo bazę, todėl jos dažniausiai vadinamos palaikymo paslaugomis. Svarbiausios iš jų yra šios:

- gyvenimo ciklo užtikrinimas (arba buveinių palaikymo paslaugos);
- migruojančių rūšių gyvybės ciklo palaikymas;
- genetinės įvairovės palaikymas.

Kultūrinės paslaugos

Kultūrinės ekosistemų paslaugos priklauso nuo gamtinės ir žmonių aplinkos tose vietovėse, kur žmonės sąveikauja ir tarpusavyje, ir su juos supančia aplinka. Be natūralių požymių, tokia aplinka priklauso nuo sąveikos ir per ilgą laikotarpį susiformavusių bendruomenių, kultūrų, technologijų ir ekosistemų tarpusavio ryšių. Jie formuojami iš daugybės skirtingų erdvių komponentų, kaip antai: sodų, parkų, upių ir ežerų, jūros pakrančių, gamtinių kraštovaizdžių, miškų, sąlygiškai natūralių vietovių. Tokios vietos sudaro sąlygas mokytis gamtos patyrimo, įvairioms rekreacijos rūšims, kelia estetinį pasitenkinimą, suteikia galimybių gerinti sveikatą ir gerovę. Kultūrinės paslaugos yra susijusios su estetinė, dvasinė, psichologinė ir panašia žmonėms teikiama verte. Šios paslaugos yra specifinės, nes gali veikti ir netiesiogiai – per žiniasklaidą, knygas, filmus, meno kūrinius. Išskiriamos dvi svarbiausios sutartinės šios paslaugų grupės dalys:

1. Dvasinės, religinės, estetinės, įkvėpimo ir savimonės paslaugos.
2. Rekreacinės, gamtinio ir ekologinio turizmo, kultūrinio paveldo ir švietimo paslaugos.

Pirmajai grupei ypač sudėtinga taikyti tikslus ekonominius vertinimus, jie gali reikšmingai skirtis net ir dėl sąlygiškai nedidelio atsutumo, tai priklauso nuo tradicijų, naudojimo būdo, istorijos, socialinių ir demografinių parametrų.

Kultūrinės paslaugos inspiruoja ar skatina šių veiksnių suvokimą: estetinės informacijos, gamtos kaip kultūrinio ir meninio įkvėpimo šaltinio pripažinimą, rekreacijos ir turizmo plėtros svarbą, ekosistemų teikiamos pažintinės patirties galimybes, gamtinės aplinkos poveikį sveikatai, kultūrinio palikimo vertės, kultūrinio ir tautinio identiteto prasmę, socialinės sąveikos su gamta vertę.

Gamtinė aplinka suteikia žmonėms dvasinio įkvėpimo, daugiau jėgų, gerina emocinę būklę, o tai užtikrina žmonių dvasinę gerovę ir stiprina sveikatą. Žmonės, kurie vertina gamtinę aplinką, paprastai

jaučia didesnę atsakomybę už visą aplinką ir jos išsaugojimą. Be to, reikėtų pabrėžti, kad dvasinė gerovė skatina įkvėpimo jausmą ir tikėjimą ateitimi, o tai gana svarbu siekiant išsaugoti aplinką.

APIBENDRINIMAS

Ekosistemų sąvoka buvo gana aiškiai suformuluota XIX a. ir patikslinta XX a., o diskusijų šia tema lyg ir nebekyla. Apskritai tai yra atskiras teritorinis vienetas, kuriame gyvena gyvieji organizmai ir kartu su negyvaisiais (abiotiniais) komponentais sudaro aplinkos visumą, ir šie komponentai yra tarpusavyje susiję įvairiais funkciniais biotiniais ir abiotiniais ryšiais, kurie veikdami kartu užtikrina medžiagų ir energijos srautų apykaitą bei sistemos gyvybiškumą (*Meffe, Carroll, 1994*). Tai gana uždara sistema (pvz., aukštapelkė, ežeras, atskiras miško masyvas), turinti tam tikras ribas, t. y. panašiai kaip buveinės. Kai kuriais atvejais ekosistemų ribos sutampa su buveinių, o kartais vienoje ekosistemoje gali būti kelios buveinės. Vis dėlto problemų gali kilti dėl ekosistemų ribų nustatymo. Jeigu buveines ir jų ribas nustato biologai ir ekologai, jie gali nustatyti kitokias ekosistemų ribas negu aplinkos valdymo specialistai. Kaip pavyzdį galima pateikti kitokią mokslininkų požiūrį į ekosistemų ribų išskyrimą. R. Saunieris ir R. Meganckas (2007 m.) pabrėžia, kad ekosistemų ribos ir parametrai nėra fiksuoti, o juos nustato asmenys, atsižvelgdami į tai, kokių aspektu (mokslo, valdymo ar politikos) yra analizuojamos ekosistemos. Tokiais atvejais gali kilti tam tikrų problemų tarp ekologų (biologų) ir valdymo specialistų. Jeigu ekosistemoje yra kelios buveinės, jos gali būti tvarkomos skirtingai, o visa ekosistema – remiantis bendraisiais principais. Vadinas, ekosistemų tvarkymo ir valdymo sąvokos tam tikrais atvejais išsiskiria, nes buveinės yra tvarkomos, o ne valdomos plačiąja prasme. Atskiras ekosistemas irgi galima tvarkyti, bet tik tokiu atveju, kai ekosistemos ir buveinės yra sutapatinamos, pavyzdžiui, aiškias ribas turinti žemapelkė. Taigi ekosistemų ir buveinių skirtumai, arba ekosistemų ribų išskyrimas, priklauso nuo taikomų kriterijų ir šių sistemų sampratos.

Ekosistemų valdymo principai yra panašūs į aplinkos valdymo, tačiau jie labiau specifiniai, nes daugiau dėmesio skiriama gyviesiems aplinkos komponentams, ir jie yra taikomi atskiroms ekosistemoms, o ne teritorijoms. Kita vertus, yra įtraukiami socialiniai ir ekonominiai aspektai. Aplinkos valdymas yra ne tik labiau kompleksiškas, bet ir jo apimtis yra didesnė. Kaip minėta, aplinkos valdymas vyksta keliais lygmenimis. Jeigu palygintume globalų aplinkos valdymą su ekosistemų, tai svarbiausias panašumas būtų tik tai, kad abu yra strateginio planavimo padarinys. Aplinkos valdymas net ir vietos lygmeniu negali būti sutapatinamas su ekosistemų valdymu. Pabrėžtina, kad esama nemažai saugomų teritorijų ir ekosistemų valdymo skirtumų. Šiuo atveju principai ir metodai yra panašūs, tačiau apimtis skiriasi, nes saugomos teritorijos dažniausiai apima kelias ar keliolika ekosistemų. Tiesa, pasitaiko atvejų, kai įsteigiamas draustinis siekiant tik apsaugoti tam tikrą vandens telkinį, pelkę ar mišką, vadinasi, šiuo atveju abu valdymo tipai daugeliu aspektų yra labai panašūs.

Valdant ekosistemas svarbią vietą užima planavimas. Tinkamai parengtas planas užtikrina sėkmingą jo įgyvendinimą, gaunama geresnių rezultatų ir pasiekimų, o tai įgalina greičiau pasiekti išskeltus tikslus bei uždavinius. Ekosistemų valdymo planavimas dažniausiai yra adaptyvusis, kaip ir saugomų teritorijų atvejais. Ekosistemoms valdyti taikomi ir labiau specializuoti gamtotvarkos planai, bet jie, kaip ir rūšių valdymo planai, gali apimti ne tik vieną ekosistemą. Ir gamtotvarkos, ir rūšių valdymo planų tikslai yra specifiniai ir siauresni, o ekosistemų – platesni ir apimantys daugiau aplinkos komponentų. Dėl to šių planų nereikia sutapatinti, nes jie skiriasi savo apimtimi ir daugeliu tikslų. Kai kuriais atvejais ekosistemų valdymo planai apima ekosistemų kompleksus, kaip antai: didžiuliai kalnai, pelkynai ar miškų masyvai. Tokiais atvejais ekosistemų ribos yra nustatomos ne ekologų, o valdymo specialistų. Vis dėlto svarbiausia yra išskirti tikslai ir uždaviniai, numatyti veiksmai ir jų įgyvendinimo priemonės, o ne ekosistemų išskyrimas ir jų ribų nustatymas. Ekosistemų kompleksų atvejais tikslai ir uždaviniai gali būti detalizuojami, arba taikomi ilgalaikiai ir trumpalaikiai tikslai. Ilgalaikiai tikslai gali būti skirti ne tik ilgesniam periodui, bet ir visam ekosistemų kompleksui, o trumpalaikiai – priklauso ne tik nuo laiko, bet ir yra labiau specifiniai. Jie gali būti išskirti komplekso daliai, t. y. konkrečiai ekosistemai, pavyzdžiui, miškų masyve esančiam ežerui ar aukštapelkei.

Ekosistemų paslaugos sąvoka atsirado gana neseniai, nes anksčiau buvo vartojama aplinkos funkcijų sąvoka. Vienas iš ekosistemų paslaugų analizės pradininkų R. de Grootas (1992 m.) jas apibūdino kaip gamtinės aplinkos (ir ekosistemų) funkcijas. Šis autorius išskyrė keturias funkcijų kategorijas: reguliavimo, palaikymo, aprūpinimo ir informacinės, kurioms priskyrė aplinkos parametrus, turinčius įtakos jas palaikant. Galima teigti, kad šio mokslininko darbai prisidėjo prie ekosistemų paslaugų sampratos formavimo. Kiek vėliau R. de Grootas su kolegomis pradėjo taikyti ir ekosistemų paslaugų sąvoką. Ekosistemų paslaugos buvo suskirstytos į keturias pagrindines kategorijas: reguliavimo, buveinių, aprūpinimo ir informacinės (*de Groot ir kt.*, 2002; 2000). Kiekviena kategorija buvo apibūdinama pagal ekosistemoje vykstančius procesus bei komponentus ir atsižvelgiant į atliekamas funkcijas skirstoma į pakategores. Vėliau ekosistemų paslaugų koncepcija buvo plėtojama įvairiuose mokslo darbuose ar studijose, kaip antai „Tūkstantmečio ekosistemų vertinimas“ (MEA, 2005). Šioje vertinimo studijoje buvo suformuluoti ir išplėtoti ekosistemų paslaugų koncepcijos pagrindai.

Šiuo metu nėra bendros ekosistemų paslaugų klasifikavimo sistemos. Tai galima visiškai suprasti, nes, ko gero, nėra nė vienos bendros augalijos ar gyvūnijos klasifikavimo sistemos arba sistematikos egzistavimo atvejo. Mokslininkai nuo XVIII a., biologinės sistematikos pradininko K. Linėjaus (Carl Linnaeus) laikų, nesutaria dėl bendros augalų, gyvūnų ir grybų rūšių sistematikos. Atrodo, tokio aiškaus paukščių būrio sistematika jau seniai turėtų būti sudaryta, tačiau iki šiol pasaulyje jų yra kelios. Kaip minėta, yra dvi dažniausiai taikomos ekosistemų paslaugų klasifikavimo sistemos. Pagal TEEB iniciatyvos (2010 m.) sistemą, yra išskiriamos keturios paslaugų kategorijos: aprūpinimo, reguliavimo, palaikymo ir kultūrinės, o pagal Bendrąją tarptautinę ekosistemų paslaugų klasifikavimo sistemą (CICES, 2014) – tik trys: aprūpinimo, reguliavimo ir palaikymo, kultūrinės. Kaip minėta, kiekviena abiejų sistemų paslaugos kategorija yra skirstoma detaliau – į pakategores. Galima pabrėžti, kad tarp paslaugų kategorijų yra tik nedidelis skirtumas, tačiau jis gerokai padidėja pakategorijų lygmenyje.

Nors egzistuoja kelios ekosistemų paslaugų klasifikavimo sistemos, mokslininkų, aplinkosaugininkų ir visuomenės susidomėjimas

jomis vis didėja. Galima akivaizdžiai matyti, kad daugėja joms skirtų mokslo darbų ir studijų. Tai savotiškai įdomus aspektas, nes ekosistemų paslaugomis žmonės naudojami nuo pat jų atsiradimo. Kita vertus, tik XIX a. pabaigoje jos buvo apibūdintos kaip aplinkos funkcijos ir tik vėliau – kaip ekosistemų funkcijos. Šiuo metu daug dėmesio yra skiriama ne tik bioįvairovei išsaugoti, bet ir gyviesiems gamtos ištekliams atkurti bei racionaliai naudoti. Tai galima sieti su darniosios plėtros principais, kurie aptariami pirmajame skyriuje.

ŽINIŲ ĮTVIRTINIMO KLAUSIMAI

1. Kas yra ekosistema ir kuo ji skiriasi nuo aplinkos ir buveinių?
2. Ar ekosistemų ribos yra fiksuotos?
3. Kaip galima apibūdinti ekosistemų valdymą?
4. Ar yra kokių nors ekosistemų valdymo ir tvarkymo skirtumų?
5. Kokiais atvejais yra taikomas valdymas, o kokiais – tvarkymas?
6. Kas yra ekosistemų paslaugos?
7. Koks yra aplinkos funkcijų ir ekosistemų paslaugų ryšys?
8. Kokie yra ekosistemų paslaugų tipai ir kaip juos galima apibūdinti?

REKOMENDUOJAMA PAPILDOMA LITERATŪRA

1. ELMQVIST, T.; FRAGIAS, M.; GOODNESS, J.; GUNERALP, B.; MARCOUTULLIO, P.; McDONALD, R.; PARNELL, S.; SCHEWENIUS, M.; SENDSTAD, M.; SETO, K.; WILKINSON, C. Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities. Heidelberg-London: Springer Publ., 2013.
2. FOWLER, CH. Systemic Management: Sustainable Human Interactions with Ecosystems and the Biosphere. Oxford University Press, 2010.
3. MAES, J.; PARACCHINI, M. L.; ZULIAN, G. A European assessment of the provision of ecosystem services. Luxembourg: European Commission 2011.
4. MURADIAN, R.; RIVAL, L. Governing the Provision of Ecosystem Services. Heidelberg-London: Springer Publ., 2013.

5. NAEEM, SH.; BUNKER, D.; LOREAU, M.; PERRINGS, CH. (Eds.). Biodiversity, Ecosystem Functioning and Human Wellbeing. Oxford University Press, 2009.
6. TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Local and Regional Policy Makers. London: TEEB Foundation, 2010.
7. WALTNER-TOEWS, D.; KAY, J.; LISTER, N. M. The Ecosystem Approach: Complexity, Uncertainty, and Managing for Sustainability. Columbia University Press, 2008.

LITERATŪRA

1. ALEXANDER, M. Management Planning for Nature Conservation - A Theoretical Basis and Practical Guide. Springer Publ., 2008.
2. ANDERSON, J. Public Policymaking: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin Publ., 2006.
3. ARTS, B.; LEROY, P. Institutional Dynamics in Environmental Governance. Springer Publ., 2006.
4. BALEVIČIUS, A.; BUKANTIS, A.; BUKELSKIS, E.; IGNATAVIČIUS, G.; KUTORGA, E.; MIERAUSKAS, P.; RIMKUS, E.; RUKŠENIENĖ, J.; SINKEVIČIUS, S.; STANKUNAVIČIUS, G.; ZEMLYS, P.; ŽAROMSKIS, R. P. Globali aplinkos kaita. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007.
5. BALTRĖNAS, P.; BUTKUS, D.; OŠKINIS, V.; VASAREVIČIUS, S.; ZIGMONTIENĖ, A. Aplinkos apsauga. Vilnius: Technika, 2008.
6. BALTRĖNAS, P.; LYGIS, D.; MIERAUSKAS, P.; OŠKINIS, V.; ŠIMAITIS, R. Aplinkos apsauga. Vilnius: Enciklopedija, 1996.
7. BAKARR, M.; LOCKWOOD, M. Establishing protected areas. In: LOCKWOOD, M.; WORBOYS, G.; KOTHARI, A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan: 2006, 195–222.
8. BARNES, P. M.; BARNES, I. G. Environmental Policy in the European Union. Edward Elgar Publ., 1999.
9. BAŠKYTĖ, R. Lietuvos gamtinės aplinkos apsauga. Lietuvos gamtinė geografija. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2013.
10. BAŠKYTĖ, R.; BEZARAS, V.; KAVALIAUSKAS, P.; KLIMAVIČIUS, A.; RASČIUS, G. Lietuvos saugomos teritorijos. Kaunas: Lututė, 2006.
11. BAŠKYTĖ, R. System of protected areas of Lithuania: Caracas 1992–2003 Durban, publication for the 5th World Parks Congress 2003. Vilnius: Ministry of Environment, State Protected Areas Service, 2003.
12. BATES, D.; TUCKER, J. (Eds.). Human Ecology: Contemporary Research and Practice. New York: Springer Science + Business Media, 2010.
13. BELL, S.; MCGILLIVRAY, D. Environmental Law. Oxford University Press, 2008.
14. BENNETT, G. Towards a European Ecological Network. Arnheim: Institute for European Environmental Policy, 1991.
15. BENNETT, G.; MULONGOY, K. Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2006.
16. BIEST VAN DER, V.; BIE DE, T.; LIEPKENS, I.; D'HONDT, R.; VAN HERZELE, A.; JACOBS, S.; STAES, J.; DE MEESTER, L.; AERTSENS, J.; DE NOCKER, L.;

- LANDUYT, D.; GOETHALS, P.; CEUTERICK, M.; TURKELBOOM, F.; MEIRE, P. Ecosystem Services of Freshwater Ecosystems „ECOFRESH“. Brussels: Belgian Science Policy, 2013.
17. BIERMANN, F. Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation. Stakeholder Forum, 2011.
 18. BIERMANN, F.; SIEBENHÜNER, B.; SCHREYÖGG, A. International Organizations in Global Environmental Governance. Routledge Publ., 2009.
 19. BILEIŠIS, M.; GUDELIS, D.; BRAINARD, G. P.; SMALSKYS, V.; STASIUKYNAS, A.; STANKEVIČ, B.; URBANOVIČ, J.; DE VRIES, M. S. Viešojo administravimo teorijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.
 20. BOITANI, L.; COWLING, R.; DUBLIN, H.; MACE, G.; PARRISH, J.; POSSINGHAM, H.; PRESSEY, R.; RONDININI, C.; WILSON, K. Change the IUCN protected area categories to reflect biodiversity outcomes. *Plosbiology*, 2008, 6 (3): 436–439.
 21. BORRINI-FEYERABEND, G.; PIMBERT, M.; FARVAR, M. T.; KOTHARI, A.; RENARD Y. Sharin Power: a global guide to collaborative management of natural resources. London: Earthscan, 2007.
 22. BORRINI-FEYERABEND, G.; JOHNSTON, J.; PANSKY, D. Protected Areas Governance. In: LOCKWOOD, M.; WORBOYS, G. L.; KOTHARI, A. *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006: 116–144.
 23. BRADY, J.; EBBAGE, A.; LUNN, R. (Eds.). Environmental Management in Organizations: The IEMA Handbook. Earthscan, 2011.
 24. BUBNIENĖ, R.; DUDUTYTĖ, Z.; GREIMAS, E.; KUBILIUS, I.; LENKAITIS, R.; MAČIŪNAITĖ, J.; RAULINAITIS, M.; SEMĖNIENĖ, D.; TALOČKAITĖ, E.; VAINIUS, L.; VALATKA, S. Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje. Vilnius: Aplinkos apsaugos politikos centras, 2002.
 25. BUČAS, J. Kraštotvarkos pagrindai. Kaunas: Technologija, 2001.
 26. BURKE, G.; SINGH, B. R.; TEODORE, L. Handbook of Environmental Management and Technology. Wiley-Interscience Publ., 2005.
 27. CANTER, L. Environmental Impact Assessment. McGraw-Hill Inc., 1996.
 28. CBD (Convention on Biological Diversity). The Ecosystem Approach. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004.
 29. CHARALAMBIDES, L. C. Favourable Conservation Status – from Legal Interpretation to Practical Application. Luxemburg: European Commission, 2005.
 30. CHAPE, S.; HARRISON, J.; SPALDING, M.; LYSENKO, I. Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. *Philosophical Transactions of the Royal Society (B)*, 2005, 360: 443–455.

31. CHAPIN, F. S.; KOFINAS, G. P.; FOLKE, C. (Eds.). Principles of Ecosystem Stewardship: Resilience-Based Natural Resource Management in a Changing World. New York: Springer Publ., 2009.
32. CHES, C.; DIETZ, TH.; SHANNON, M. Who should deliberate when? Human Ecology Review, 1998, 5 (1): 60–68.
33. CMS Consortium. Management Planning for Nature Conservation Sites – Core Principles. Report. Wales, UK, 2008.
34. CONSTANZA, R.; KUBISZEWSKI, I. Creating a sustainable and desirable future: insights from 45 global thought leaders. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2014.
35. Convention on Biological Diversity (CBD). UNEP/Bio. Div. Conf./L.2, 203, 587. Rio de Janeiro, 1992.
36. Council of Europe. The Pan-European Ecological Network. Strasbourg, 2007.
37. Council of Europe. Guidelines for the Development of the Pan-European Ecological Network. Strasbourg, 1999.
38. CRABBE, A.; LEROY, P. Handbook of Environmental Policy Evaluation. London: Earthscan, 2008.
39. ČIEGIS, R. Ekonomika ir aplinka: subalansuotos plėtros valdymas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2004.
40. DAGILIŪTE, R. Aplinkos politika: teorija ir praktika. Mokymo medžiaga. Kaunas, 2012, prieiga per internetą: <http://www.biogeonauda-a.lt/wp-content/uploads/2012/11/Aplinkos_politika_teorija_ir_praktika.pdf>.
41. DALAL-CLAYTON, B.; SADLER, B. Strategic Environmental Assessment. Earthscan, 2005.
42. DAUVERGNE, P. (Ed.). Handbook of Global Environmental Politics. Edward Elgar Publ. Ltd., 2012.
43. DAVEY, A. National system planning for protected areas. Gland-Cambridge: IUCN, 1998.
44. DAVIDAVIČIUS, E. (ats. red.). Aplinkos apsaugos vadyba. ISO 14000. Vilnius: Litimo, 1999.
45. DAVIS, T. J. The Ramsar convention manual. Ramsar Convention Bureau, 1994.
46. DE GROOT, R. Functions of Nature: Evaluation of Nature in Environmental Planning, Management and Decision Making. Wolters-Noordhoff Publ., 1992.
47. DE GROOT, R.; WILSON, M.; BOUMANS, R. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. Ecological economics, 2002, 41, 393–408.

48. DE GROOT, R.; VAN DER PERK, J.; CHIESURA, A.; MARGULIEW, S. Ecological functions and socioeconomical values of critical natural capital as a measure as ecological integrity and environmental health. In: CRABBE, P.; HOLLAND, A.; RYSZKOWSKI, L.; WESTRA, L. (Eds.). *Implementing Ecological Integrity: Restoring Regional and Global Environment and Human Health*. Boston-London: Kluwer Academic Publ., 2000: 191–214.
49. DELMAS, M. A.; YOUNG, O. R. (Eds.). *Governance for the environment. New perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
50. DODDS, F.; LAGUNA-CELIS, J.; THOMPSON, E. *From Rio+20 to a New Development Agenda: Building a Bridge to a Sustainable Future*. New York: Routledge Publ., 2014.
51. DUDLEY, N. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN, 2008.
52. DUDLEY, N.; STOLTON, S. (Eds.). *Defining protected areas: an international conference in Almeria, Spain*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008.
53. DUPONT, H. (Ed.). *Environmental Management: Systems, Sustainability and Current Issues*. Nova Science Publishers Inc., 2012.
54. GAJAUSKAITĖ, R. (ats. red.). *Gamtos apsauga*. Vilnius: Mintis, 1988.
55. *Gamtos apsaugos komitetas (GAK). Gamtos apsauga (Normatyvinių aktų rinkinys)*. Vilnius: Mintis, 1976.
56. GILEK, M.; KARLSSON, M.; LINKE, S.; SMOLARZ, K. (Eds.). *Environmental Governance of the Baltic Sea*. London: Springer Publ., 2016.
57. GILEK, M.; KERN, K. (Eds.). *Governing Europe's marine environment. Europeanization of regional seas or regionalization of EU policies?* Farnham: Ashgate Publishing, 2015.
58. GILLESPIE, A. Defining internationally protected areas. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2009, 12: 229–247.
59. GILLESPIE, A. *Protected Areas and International Environmental Law*. Boston, MA: Brill Academic Publishers, 2007.
60. GRANT, W.; MATTHEWS, D.; NEWELL, P. *The Effectiveness of European Union Environmental Policy*. London: Macmillan Press Ltd., 2000.
61. GRAŽULEVIČIENĖ, R. *Aplinkos politika*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2004.
62. GRAŽULEVIČIENĖ, R. *Žmogaus ekologija*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2002.
63. GROOM, M. J.; MEFFE, G. K.; CARROLL, C. R. *Principles of Conservation Biology*. Sinauer Associates Inc., 2005.
64. GROVES, C. R.; JENSEN, D. B.; VALUTIS, L. L.; REDFORD, K. H.; SHAFFER, M. L.; SCOTT, J. M.; BAUMGARTNER, J. V.; HIGGINS, J. V.; BECK, M. W.; ANDERSON, M. G. Planning for biodiversity conservation: putting conservation science into practice. *Bioscience*, 2002, 52: 499–512.

65. GRUMBINE, R. E. What is ecosystem management? *Conservation Biology*, 1994, 8: 27–38.
66. GUDELIS, D. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos. Iš: *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, 23–39.
67. GULBINAS, Z. Lietuvos saugomų teritorijų sistema. Vilnius: Lietuvos edukologijos universitetas. Elektroninis išteklis, 2011.
68. GUOGIS, A. Naujasis viešasis valdymas. Iš: *Viešasis valdymas* (ats. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, 137–149.
69. GURSKIENĖ, V.; IVAVIČIUTĖ, G. Kraštovaizdžio planavimas. Kaunas, Akademija: Antano Stulginskio universitetas, 2012.
70. GURSKIENĖ, V.; TARVYDIENĖ, M. E. Teritorijų planavimas. Kaunas: Ardiva, 2008.
71. EBEN, T. Public participation during site selection for Natura 2000 in Germany: the Bavarian case. In: STOLL-KLEEMANN, S.; WELP, M. (Eds.). *Stakeholder dialogues in natural resources management: theory and practice*. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 2006, 261–278.
72. EC (European Commission). Handbook for Environmental Project Funding. Luxembourg: European Commission, DG-Environment, 2005a.
73. EC (European Commission). EU Funding for Environment: A Handbook for the 2007–2013 programming Period. Luxembourg: European Commission, 2005b.
74. EC (European Commission). Assessment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 Sites: Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) of the Habitats Directive 92/43/EEC. Luxembourg: European Commission, 2001a.
75. EC (European Commission). A Transport and Environment Guide to the Instrument for Structural Policies for Pre-accession (ISPA). Brussels: European Commission, 2001b.
76. EC (European Commission). Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the „Habitats“ directive (92/43/EEC). Luxembourg: European Commission, 2000.
77. ELLIOT, L. The Global Politics of the Environment. Macmillan Press Ltd., 1998.
78. ELMQVIST, T.; FRAGKIAS, M.; GOODNESS, J.; GUNERALP, B.; MARCOUTULLIO, P.; McDONALD, R.; PARNELL, S.; SCHEWENIUS, M.; SENDSTAD, M.; SETO, K.; WILKINSON, C. Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities. Heidelberg-London: Springer Publ., 2013.
79. EVANS, D. Building the European Union's Natura 2000 network. *Nature Conservation*, 2012, 1: 11–26. doi: 10.3897/natureconservation.1.1808.

80. FITZMAURICE, M.; MALJEAN-DUBOIS, S.; NEGRI, S. Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20. Brill-Nijhoff Publ., 2014.
81. FREEDMAN, R. E. Strategic management: stakeholder approach. Boston: Pitman Publ. Ltd., 1984.
82. FORMAN, R. T. Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions. Cambridge University Press, 1994.
83. HAMMER, M. The ecosystem management approach. Implications for marine governance. In: GILEK, M.; KERN, K. (Eds.). *Governing Europe's marine environment. Europeanization of regional seas or regionalization of EU policies?* Farnham: Ashgate Publishing, 2015.
84. HARWOOD, R. R. The history of sustainable agriculture. In: *Sustainable Farming Systems*. Florida: CRC Press, 1990.
85. HESS, K. Parks are for people – but which people? In: ANDERSON, T. L., JAMES, A. (Eds.). *The Politics and Economics of Park Management*. Lanham: Rowman and Littlefield Ltd., 2001.
86. HERITIERS, A.; RHODES, M. (Eds.). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. London: Routledge, 2011.
87. HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; DUDLEY, N. Evaluating Effectiveness: a Framework for Assessing the Management Protected Areas. Gland-Cambridge: International Union for Conservation of Nature (IUCN), 2000.
88. HOLZER, M.; SCHWESTER, R. Public Administration: An Introduction. London: Routledge, 2016.
89. HOLDGATE, M. W. Sustainable use of tropical coastal resources - a key conservation issue. *Ambio*, 1993, 22 (7): 481–482.
90. IDLE, E. T.; BINES, T. J. Management Planning for Protected Areas. Peterborough: English Nature/Darwin Program initiative, 2005.
91. IDZELIS, R. Kraštovaizdžio tvarkymas. Vilnius: Technika, 2011.
92. International Union for Nature Conservation (IUCN). 50 Years Working for Protected Areas: a brief history of IUCN World Commission on Protected Areas. Gland: IUCN, 2010.
93. International Union for Nature Conservation (IUCN). Vision for Water and Nature: a World strategy for conservation and sustainable management. Gland: IUCN, 2000.
94. International Union for Nature Conservation (IUCN). Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA/WCMC. Gland-Cambridge: IUCN, 1994a.
95. International Union for Nature Conservation (IUCN - WCPA). Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe. Gland-Cambridge: IUCN-WCPA, 1994b.

96. International Union for Nature Conservation (IUCN). Categories, Objectives and Criteria for Protected Areas. Gland: IUCN, 1978.
97. International Union for Nature Conservation (IUCN). Classification and Use of Protected Natural and Cultural Areas. Morges: IUCN, 1974.
98. IUCN, UNEP and WWF. World Conservation Strategy: Living Resource Conservation.
99. For Sustainable Development. Gland: IUCN, 1980.
100. IVAVIČIUTĖ, G. Kraštovtarka. Kaunas: Ardiva, 2008.
101. JEFFERY, M. I.; FIRESTONE, J.; BUBNA-LITIC, K. (Eds.). Biodiversity Conservation, Law and Livelihoods. Cambridge University Press, 2008.
102. JANKEVIČIUS, K.; STASINAS, J. (sud.). Lietuvos aplinkosaugos raida. Vilnius: ABO, 2000.
103. JOAS, M.; JAHN, D.; KERN, K. (Eds.). Governing a common sea. Environmental policies in the Baltic Sea region. London: Earthscan, 2008.
104. JONGMAN, R.; BOUWMA, I.; GRIFFIOEN, A.; JONES-WALTERS, L.; VAN DOORN, A. The Pan-European ecological network: PEEN. Landscape Ecology, 2011, 26: 311–326.
105. JONGMAN, R.; PUNGETTI, G. Ecological Networks and Greenways: concept, design, implementation. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
106. JOPPA, L. N.; BAILLIE, J. E.; ROBINSON, J. G. (Eds.). Protected Areas – Are They Safeguarding Biodiversity? Wiley-Blackwell, 2016.
107. JUKNEVIČIUTĖ, A.; MIERAUSKAS, P. Saugomų teritorijų plėtra Lietuvoje: valdymo iššūkiai. Darnaus vystymosi strategija ir praktika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, 1 (6): 78–92.
108. JUKNYS, R. Aplinka ir vystymasis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2012.
109. JUKNYS, R. Darnus vystymasis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2008.
110. KAREIVA, P.; TALLIS, H.; RICKETS, T. H.; DAILY, G. C.; POLASKY, S. (Eds.). Natural Capital: Theory & Practice of Mapping Ecosystem Services. Oxford: Oxford University Press, 2011.
111. KARLSSON, M.; GILEK, M.; UDOVYK, O. Governance of complex socio-environmental risks: the case of hazardous chemicals in the Baltic Sea. Ambio, 2011, 40 (2): 144–157.
112. KAVALIAUSKAS, P. Nacionalinis kraštovaizdžio tvarkymo planas. Kraštovaizdžio apsaugos organizacinė struktūra, 2012, prieiga per internetą: <<http://www.am.lt>>.
113. KAVALIAUSKAS, P. Kraštovaizdžio samprata ir planavimas. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2011.

114. KAVALIAUSKAS, P. The Nature Frame: Lithuanian experience. *Landschap*, 1995, 12 (3): 17–26.
115. KAVALIAUSKAS, P. Metodologiniai kraštotvarkos pagrindai. Vilnius: Academia, 1992.
116. KAVALIAUSKAS, P.; KAZLAUSKAS, R.; LEKAVIČIUS, A.; BALEVIČIENĖ, J.; JANKEVIČIENĖ, R.; ŠILAGALIS, R.; VAITKEVIČIUS, E.; MORKVĖNAITĖ, V.; IGNATONIS, J.; VENCKUS, Z.; LAZDAUSKAITĖ, Ž.; LAPELĖ, M.; LIEPINAITYTĖ, I. Ypač saugomų respublikos teritorijų schema ir jos mokslinis pagrindimas. T. 1–5. Vilnius: Vilniaus Valstybinis V. Kapsuko universitetas, 1985–1981.
117. KAZILIŪNAS, A. Kokybės vadyba. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
118. KERN, K. Governance for sustainable development in the Baltic Sea region. *J. Bal. Stud.*, 2011, 42 (1): 67–81.
119. KISS, A.; SHELTON, D. *Manual of European Environmental Law*. Cambridge University Press, 1999.
120. KNIGHT, A. T.; DRIVER, A.; COWLING, R. M.; MAZE, P. G. Designing systematic conservation assessments that promote effective implementation. *Conservation Biology*, 2006, 20: 739–750.
121. KOTHARI, A. Collaboratively managed protected areas. In: LOCKWOOD, M.; WORBOYS, G. L.; KOTHARI, A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006, 528–548.
122. KRAFT, M. *Environmental Policy and Politics*. New York: Pearson Longman Publ., 2007.
123. LAUSCHE, B. *Guidelines for Protected Areas Legislation*. Gland: IUCN, 2011.
124. LAWTON, J. H.; BROTHERTON, P. N. M.; BROWN, V. K.; ELPHICK, C.; FITTER, A. H.; FORSHAW, J.; HADDOW, R. W.; HILBORNE, S.; LEAFE, R. N.; MACE, G. M.; SOUTHGATE, M. P.; SUTHERLAND, W. J.; TEW, T. E.; VARLEY, J.; WYNNE, G. R. *Making Space for Nature: a review of England's wildlife sites and ecological network*. Report to DEFRA 2010.
125. LAZDINIS, I. (sud.). *Aplinkos politika ir valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
126. LAZDINIS, I.; RUDZKIENĖ, V.; AZBAINIS, V. *Saugomų ekosistemų vertinimas socialiniu – ekologiniu aspektu*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
127. LAZDINIS, I.; ŠALTENYTĖ, A. Biologinės įvairovės apsaugos reglamentavimas: tarptautiniai ir nacionaliniai teisės aktai. Darnaus vystymosi strategija ir praktika. 1 (5): 27–38. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

128. LERCHE, I.; GLAESSE, W. Environmental Risk Assessment: Quantitative Measures, Anthropogenic Influences, Human Impact. Springer-Verlag, 2005.
129. LEVERINGTON, F.; HOCKINGS, M.; PAVESE, H.; COSTA, K. L.; COURRAU, J. Management Effectiveness Evaluation in Protected Areas - a Global Study: Overview of Approaches and Methodologies. University of Queensland, IUCN, TNC, WWF, Australia, 2008.
130. LIDSKOG, R.; SONERYD, L.; UGGLA, Y. Transboundary risk governance. London: Earthscan, 2009.
131. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 5-75 (žr. aktualią redakciją).
132. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. rugsėjo 17 d. įsakymas „Dėl Lietuvos miškų politikos ir jos įgyvendinimo strategijos patvirtinimo“ Nr. 484. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 93-4029.
133. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 92-2872.
134. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 47-1469.
135. Lietuvos Respublikos savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 61-2760.
136. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 108-3902.
137. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. balandžio 16 d. nutarimas „Dėl Nacionalinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“ Nr. XII-1626, paskelbta TAR, 2015-04-24, Nr. 6178.
138. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. lapkričio 6 d. nutarimas „Dėl Nacionalinėje klimato kaitos valdymo politikos strategijos patvirtinimo“ Nr. XI-2375. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 133-6762.
139. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano aptvirtinimo“ Nr. IX-1154. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 110-4852.
140. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. Red. 2014, Nr. XII-1022, 2014-07-15, paskelbta TAR 2014-07-22.
141. Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Valstybinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 103-2347.
142. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Red. 2014, Nr. XII-935, 2014-06-12, paskelbta TAR 2014-06-26.
143. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Nacionalinės miškų ūkio sektoriaus plėtros 2012–2020 metų programos patvirtinimo“, Nr. 569. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 61-3058.

144. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. balandžio 16 d. nutarimas „Dėl valstybinio atliekų tvarkymo plano 2014 – 2020 m. patvirtinimo“ Nr. 366, 2014-04-16, paskelbta TAR 2014-04-30, i. k. 2014-04989.
145. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 2007–2013 m. patvirtinimo“ Nr. 519. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 40-1499.
146. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, nauja redakcija 2014 m. gruodžio 31, Nr. 1467, paskelbta TAR 2014-12-30, i. k. 2014-20928.
147. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos 2004–2006 metų Bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“ Nr. 649. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 48-1676.
148. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (ŽŪM) Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programa. Vilnius, 2015.
149. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (ŽŪM) Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programa. Vilnius, 2007.
150. LOCKE, H.; DEARDEN, P. Rethinking protected areas categories and the new paradigm. *Environmental Conservation*, 2005, 32 (1): 1–10.
151. LOCKWOOD, M.; WORBOYS, G. L.; KOTHARI, A. (Eds.). *Managing Protected Areas: a global guide*. London: Earthscan, 2006.
152. LOUKA, E. *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness and World Order*. Cambridge University Press, 2006.
153. LYALL, C.; TAIT, J. (Eds.). *New modes of governance. Developing an integrated policy approach to science, technology, risk and the environment*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2004.
154. MAB. *Criteria and Guidelines for the Choice and Establishing of Biosphere Reserves*. Paris: MAB report No. 22, 1974.
155. MARGULES, C. R.; PRESSEY, R. L. Systematic conservation planning. *Nature*, 2000, 405: 243–253.
156. MAES, J.; PARACCHINI, M. L.; ZULIAN, G. *A European assessment of the provision of ecosystem services*. Luxembourg: European Commission, 2011.
157. MALTBY, E.; HOLDGATE, M.; ACREMAN, M.; WEIR, A. *Ecosystem Management: Questions for Science and Society*. RHIER, 1999.
158. MARGOLUIS, R.; MARGOLUIS, C.; BRANDON, K.; SALAFSKY, N. In *Good Company: effective alliances for conservation*. Washington: Biodiversity Conservation Program, 2005.
159. MARGOLUIS, R.; SALAFSKY, N. *Measures of Success: Designing, Managing, and Monitoring Conservation and Development Projects*. Washington: Island Press, 1998.

160. MEA (Millennium Ecosystem Assessment). *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington: Island Press, 2005.
161. MEFFE, G. K.; CARROLL, C. R. *Principles of Conservation Biology*. Sinauer Associates Inc., 1994.
162. MEIJER, J.; DER. BERG, A. *Handbook of Environmental Policy*. New York: Nova Science Publ., 2010.
163. MEYER, J. L. Conserving ecosystem functions. In: *The Ecological Basis for Conservation*. New York: Chapman & Hall, 1997, 136–145.
164. MIERAUSKAS, P. Saugomų teritorijų politika ir valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
165. MIERAUSKAS, P. Gamtotvarka. Vilnius: Petro ofsetas, Lietuvos gamtos fondas, 2009a.
166. MIERAUSKAS, P. Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas saugomų teritorijų valdyme. Darnaus vystymosi strategija ir praktika, 2009b, Nr. 3, 44–49.
167. MIERAUSKAS, P. Aplinkos apsaugos politika ir valdymas. Iš: RIMKUS, E.; SINKEVIČIUS, S. (ats. red.). *Globali aplinkos kaita*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2007, 275–297.
168. MIERAUSKAS, P. An evaluation of the management of strict nature reserves in Lithuania and their correspondence to international requirements. *Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba*, 2004, 3 (29): 62–70.
169. MIERAUSKAS, P. ir kt. Lietuvos ekologinio tinklo koncepcija ir jo sudarymo principai. *Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba*, 2000, 1 (11): 3–13.
170. MIERAUSKAS, P.; SMALSKYS, V. Saugomų teritorijų sistemų organizavimo principai viešojo valdymo kontekste. *Viešoji politika ir administravimas*, 2013, 12 (2): 236–247.
171. MIER-TERAN, J. J.; MONTERO-SIMO, M. J.; ARAQUE-PADILLA, R. A. Socio-environmental Marketing as an Environmental Management System to Protect Endangered Species. In: *Environmental Management: Systems, Sustainability, and Current Issues* (Ed. H. C. Dupont). Nova Science Publishers, Inc., 2012, 313–329.
172. MORRIS, P.; THERIVEL, R. (Eds.). *Methods of Environmental Impact Assessment*. UCL Press, 1995.
173. MOSE, I. (Ed.). *Protected Areas and Regional Development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Publ. Ltd., 2007.
174. MOTIEKAITYTĖ, V.; JUKNEVIČIUTĖ, A. Gamtosauginio audito vaidmuo gamtotvarkos procese. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, 3 (7): 145–161.
175. MURADIAN, R.; RIVAL, L. *Governing the Provision of Ecosystem Services*. Heidelberg-London: Springer Publ., 2013.

176. Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 89-4029; 2009, Nr. 121-5215.
177. NAEEM, SH.; BUNKER, D.; LOREAU, M.; PERRINGS, CH. (Eds.). *Biodiversity, Ecosystem Functioning and Human Wellbeing*. Oxford University Press, 2009.
178. NARUŠEVIČIUS, V.; LAZDINIS, I. *Darnaus vystymosi politika ir valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
179. O'CONNOR, K. F.; OVERMARS, F. B.; RALSTON, M. M. *Land Evaluation for Nature Conservation*. Wellington: New Zealand Department of Nature Conservation, 1990.
180. PADULOSI, S.; HODGKIN, T.; WILLIAMS, J. T.; HAQ, N. Underutilized crops: trends, challenges and opportunities in the 21st Century. In: ENGELS, J.; RAO, V.; BROWN, A.; JACKSON, M. (Eds.). *Managing plant genetic diversity*. Wallingford, UK: CAB International Publishing; Rome: International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI), 2002, 323–338.
181. PAKALNIS, R. (ats. red.). *Lietuvos TSR gamtos apsauga*. Vilnius: Mokslas, 1980.
182. PATERSON, M.; SMITH, G. *International Organizations in Global Environmental Governance*. New York: Routledge, 2009.
183. PAULASKAS, A.; JANKEVIČIUS, K.; LIUŽINAS, R.; RAŠKAUSKAS, V.; ZAJANČKAUSKAS P. *Ekologijos terminų aiškinamasis žodynas*. Vilnius: VšĮ Grunto valymo technologijos, 2008.
184. PAULIKAS, V.; KAZĖNAS, G. *Europos Sąjungos bendroji žemės ūkio politika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
185. PES, G. N.; PORRETTA, P. *Microfinance, EU Structural Funds and Capacity Building for Managing Authorities*. London-New York: Palgrave Macmillan Ltd., 2016.
186. PHILLIPS, A. *The History of the International System of Protected Areas Categorization*. *Parks*, 2007, 14 (3): 25–36.
187. PHILLIPS, A. *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes*. Cambridge, Gland: International Union for Nature Conservation, 2002.
188. PIMBERT, M. P. Natural resources, people and participation. In: CHAMBERS, R. et al. (Eds.). *Participatory Learning and Action: Critical reflection, Future Directions*. London: Institute for European Environmental Policy, 2004.
189. PRESSEY, R. L. Systematic conservation planning for the real world. *Parks*, 1998, 9 (1): 1–6.
190. PRESSEY, R. L. Protected areas: where should they be and why should they be there? In: SPELLERBERG, I. (Ed.). *Conservation Biology*, 1996, 171–185.

191. RAADSCHELDERS, J. C. N. Public Administration: the interdisciplinary study of government. Oxford University Press, 2011.
192. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, R. Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais. Vilnius: Eugrimas, 2005.
193. RAIPA, A.; SMALSKYS, V.; GIEDRAITYTĖ, V.; NEFAS, S. Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai. Vilnius: Registrų centras, 2016.
194. RATCLIFFE, D. A. Nature Conservation Review, vol. 1–2. Cambridge University Press, 1977.
195. RAULINAITIS, M. Poveikio aplinkai vadovas. Vilnius: LR aplinkos ministerija, 2009.
196. RAULINAITIS, M.; KANTIO, P.; KOSOLA, M. L.; SODERMAN, T. Planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo vadovas. Vilnius: LR aplinkos ministerija, Suomijos aplinkos institutas, 2006.
197. REED, M. S. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*, 2008, 141: 2417–431.
198. SAUNIER, R. E.; MEGANCK, R. A. Dictionary and Introduction to Global Environmental Governance. London: Earthscan, 2007.
199. SCHEUER, S. (Ed.). EU Environmental Policy Handbook. Brussels: European Environmental Bureau, 2005.
200. SCHULP, C.; ALKEMADE, R.; KLEIN, K.; GOLDEWIJK, K.; PETZ, K. Mapping ecosystem functions and services in Eastern Europe using global-scale data sets. *Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services and Management*, 2012, 8 (1–2): 156–168.
201. SMALSKYS, V. (ats. red.). Viešasis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
202. SPELLERBERG, I. F. Evaluation and Assessment for Conservation: ecological guidelines for determining priorities for nature conservation. Chapman & Hall Ltd., 1992.
203. STANIŠKIS, J.; KRIAUCIONIENĖ, M. Darni plėtra. Kaunas: Technologija, Kauno technologijos universitetas, 2008.
204. STANIŠKIS, J.; STASIŠKIENĖ, Ž.; KLIPOVA, I. Subalansuotos pramonės plėtros strategija: teorija ir praktika. Kaunas: Technologija, 2004.
205. STOLL-KLEEMANN, S.; WELP, M. (Eds.). Stakeholder Dialogues in Natural Resources Management: theory and practice. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag, 2006.
206. STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *Int. Soc. Sci J.*, 1998, 50: 17–28.
207. STOOKES, P. A Practical Approach to Environmental Law. Oxford University Press, 2005.
208. SUTER, G. W. (Ed.). Ecological Risk Assessment. Lewis Publishers, 1993.

209. SUTHERLAND, W. J. The Conservation Handbook. Blackwell Science Ltd., 2000.
210. SWANSON, T.; JOHNSTON, S. Global Environmental Problems and International Agreements. Edward Elgar Publ., 1999.
211. TAMINSKAS, J. Vandens išteklių tyrimai: upės, kanalai ir grioviai. Vilnius: Edukologija, 2013.
212. TEEB - The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Local and Regional Policy Makers. London: TEEB Foundation, 2010.
213. THERIVEL, R. Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan, 2010.
214. THERIVEL, R.; PARTIDARIO, M. R. The Practice of Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan, 1996.
215. THERIVEL, R.; WILSON, E.; THOMPSON, S.; HEANEY, D.; PRITCHARD, D. Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan, 1992.
216. The Nature Conservancy (TNC). Stakeholder Analysis Exercise: a quick process for identifying stakeholders and developing community outreach strategies. Arlington VA: The Nature Conservancy, 2000.
217. TREWEEK, J. Ecological Impact Assessment. Blackwell Science Ltd., 1999.
218. TUSKENYTĖ, V.; VOLUNGEVIČIUS, J. Aplinkos apsaugos raidos problema Lietuvoje. Geologija, geografija, 2015, 1 (3): 105–115.
219. United Nations. Transforming Our World: the Agenda 2030 for Sustainable Development. Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 21 October 2015 (resolution A/Res/70/1), 2015.
220. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. UN Secretariat 1992.
221. UNEP. Strategic Environmental Planning. United Nations Environmental Programme, 1999.
222. UNESCO. Biosphere Reserves: Special Places for People and Nature. Paris: UNESCO, 2002.
223. UNESCO. Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Paris: UNESCO, 1999.
224. ŠAPOKIENĖ, E. (sud.). Gamtos apsauga. Vilnius: Lietuvos gamtos apsaugos draugija, 1976.
225. ŠEŠELGIS, K. Aplinkos apsauga. Vilnius: Mokslas, 1991.
226. VAIŠKŪNAITĖ, R. General Principles on Environmental Management. Vilnius: Technika, 2009.
227. VAIŠNORAS, A. Europos Sąjungos aplinkos politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.

228. VAN THIEL, S. Research Methods in Public Administration and Public Management. Routledge Publ., 2014.
229. VENCKUS, Z. Aplinkos politika. Šiauliai: Šiaulių universitetas, 2012.
230. VENCKUS, Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. Vilnius: Technika, 2008.
231. VOLLENWEIDER, J. The effectiveness of international environmental agreements. *Int. Environ. Agreements*, 2013, 13: 343–367.
232. World Commission on Environment and Development (WCED). Our Common Future (Report of the Brundtland Commission). Oxford University Press, 1987.
233. WOOD, C.; DJEDDOUR, M. Strategic Environmental Assessment: EA of Policies, Plans and Programmes. *The Impact Assessment Bulletin*, 1991, 10 (1): 3–22.
234. WORBOYS, G. L.; LOCKWOOD, M.; KOTHARI, A.; FEARY, S.; PULSFORD, I. (Eds.). Protected Area Governance and Management. Canberra: ANU Press, 2015.
235. World Wildlife Fund (WWF). EU funding for the Environment: A handbook for the 2007-2013 programming period. Brussels: World Fund for Nature, 2005.
236. World Wildlife Fund (WWF). Stakeholder Collaboration: building bridges for conservation. Washington, 2000.
237. WRIGHT, G. R. National Parks and Protected Areas: their Role in the Environmental Protection. Blackwell Science, 1996.
238. WURZEL, R.; ZITO, A.; JORDAN, A. Environmental Governance in Europe. Edward Elgar Publ., 2013.

Pranas Mierauskas

APLINKOSAUGA: ŠIUOLAIKINIO VALDYMO IŠŠŪKIAI

Išleido VĮ Registrų centras

Redagavo Jūratė Juknevičiūtė, maketavo Janina Kaminskaitė

Viršelio dailininkė Jūratė Juozėnienė

Parengė leidybai Algis Švedas

SL 1613. 2017-04-28. 22 salyginiai spaudos lankai

Tiražas 500 egz. Užsakymo Nr.

VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas

Žirmūnų g. 68A, 09124 Vilnius

tel./faksas (8 5) 261 2806

www.teisineliteratura.lt, leidyba@teisineliteratura.lt

Spausdino STANDARTŲ SPAUSTUVĖ

S. Dariaus ir S. Girėno g. 39, 02189 Vilnius

Kaina sutartinė